



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978

Quatrième session de la
trentième législature, 1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, November 22, 1978

Le mercredi 22 novembre 1978

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Complete Proceedings on
Bill S-8 intituled:**

**"An Act to revive
J.H. Poitras & Son Ltd."**

**Seul et unique fascicule sur
le Bill S-8 intitulé:**

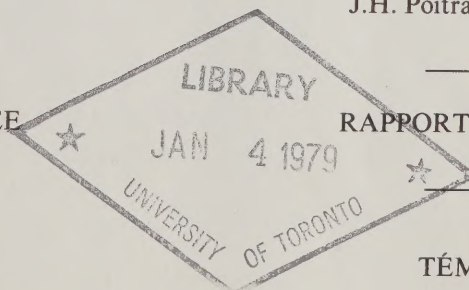
**«Loi reconstituant la société
J.H. Poitras & Fils Ltée»**

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Croll | McIlraith |
| Eudes | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Frith | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

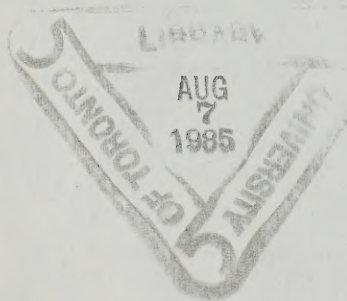
Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Croll | McIlraith |
| Eudes | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Frith | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Thursday, November 16, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Haidasz, P.C., that the Bill S-8, intituled: "An Act to revive J.H. Poitras & Son Ltd.," be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was read the second time.

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Haidasz, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 16 novembre 1978:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Haidasz, C.P., que le Bill S-8, intitulé: «Loi reconstituant la société J.H. Poitras & Fils Ltée», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Haidasz, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 22, 1978

(2)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:30 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Buckwold, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Hastings, McIlraith, Riel and Smith (*Colchester*). (8)

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee proceeded to examine Bill S-8 intituled: "An Act to revive J.H. Poitras & Son Ltd.".

Witnesses: Mr. Paul Dioguardi, Solicitor for the Petitioner of the Bill; Mr. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Dioguardi made a statement and he and Mr. Viets answered questions.

After discussion, the Honourable Senator Flynn moved that the Bill be amended as follows:

1. *Page 1, Preamble:* Strike out line 30 and substitute the following: "dissolved;"

2. *Page 2, Preamble:* Strike out line 2 and substitute the following: "pany as if it had not been dissolved; and"

3. *Page 2, Preamble:* Add, immediately after line 2, the following paragraph:

"(f) since the Company is a body corporate to which Part I of the said Act applies and since there is no provision in the said Act for the revival of a company that has been dissolved, the Company cannot be revived except by a special Act of the Parliament of Canada;"

The Motion carried.

On Motion duly put, it was Resolved to report the said Bill with the three above amendments.

At 3:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 22 NOVEMBRE 1978

(2)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Hastings, McIlraith, Riel et Smith (*Colchester*). (8)

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité entreprend l'examen du bill S-8, intitulé: «Loi reconstituant la société J.H. Poitras & Fils Ltée ».

Témoins: M. Paul Dioguardi, procureur du pétitionnaire; M. Digby Viets, chef de la Division du contentieux à la Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Dioguardi fait une déclaration puis, avec M. Viets, répond aux questions.

Après discussion, l'honorable sénateur Flynn propose que le bill soit ainsi modifié:

1. *Page 1, préambule:* Remplacer la ligne 32 par ce qui suit: «pagnie a été dissoute;»

2. *Page 2, préambule:* Remplacer la ligne 4 par ce qui suit: «comme si elle n'avait pas été dissoute; et»

3. *Page 2, préambule:* Ajouter, après la ligne 4, l'alinéa suivant:

«f) comme la Compagnie est une corporation à laquelle s'applique la Partie I de ladite loi et comme ladite loi ne contient aucune disposition permettant de reconstituer une compagnie dissoute, la Compagnie ne peut être reconstituée que par loi spéciale du Parlement du Canada;»

La motion est adoptée.

Sur motion dûment mise aux voix, il est décidé de faire rapport dudit bill avec les trois amendements susmentionnés.

A 15 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 23, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred the Bill S-8, intituled: "An Act to revive J.H. Poitras & Son Ltd.", has, in obedience to the order of reference of Thursday, November 16, 1978, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, Preamble:* Strike out line 30 and substitute the following: "dissolved;"
2. *Page 2, Preamble:* Strike out line 2 and substitute the following: "pany as if it had not been dissolved; and"
3. *Page 2, Preamble:* Add, immediately after line 2, the following paragraph:

"(f) since the Company is a body corporate to which Part I of the said Act applies and since there is no provision in the said Act for the revival of a company that has been dissolved, the Company cannot be revived except by a special Act of the Parliament of Canada;"

Respectfully submitted,

Le président

H. Carl Goldenberg

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 23 novembre 1978

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le bill S-8, intitulé: «Loi reconstituant la société J.H. Poitras & Fils Ltée», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 16 novembre 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 1, préambule:* Remplacer la ligne 32 par ce qui suit: «pagnie a été dissoute;»
2. *Page 2, préambule:* Remplacer la ligne 4 par ce qui suit: «comme si elle n'avait pas été dissoute; et»
3. *Page 2, préambule:* Ajouter, après la ligne 4, l'alinéa suivant:

«f) comme la Compagnie est une corporation à laquelle s'applique la Partie I de ladite loi ne contient aucune disposition permettant de reconstituer une compagnie dissoute, la Compagnie ne peut être reconstituée que par loi spéciale du Parlement du Canada;»

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 22, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, to revive J. H. Poitras & Son Ltd., met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: The bill before the committee is Bill S-8, entitled "An Act to revive J. H. Poitras & Son Ltd." The witnesses are Mr. Normand St. James, petitioner; Mr. Paul Dioguardi, solicitor for the petitioner; and Mr. Digby Viets, Senior Legal Adviser, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.

The facts, which presumably are set out in the preamble, will be developed by Mr. Dioguardi.

Mr. Paul Dioguardi, Solicitor for the Petitioner: Mr. Chairman, the facts behind the bill before you are rather straightforward. I was involved, on behalf of the company, with respect to a sale of shares of the company several months ago to another company in the city of Ottawa. During the course of the preparation of the documentation to complete the share transaction, I attended upon Mr. Viets' department in order to get a certificate of good standing for the corporation. At that time I was informed that it had been dissolved in 1968.

Mr. St. James purchased the company in 1970. At the time of the purchase—I do not know how to put this—the same lawyer was acting for the vendor and the purchaser. That same lawyer had been advised some two years previously that the company would be dissolved if information returns were not provided.

Mr. St. James, knowing nothing of this, of course, and depending upon his legal counsel at the time of the purchase, presumed that he had actually acquired the shares of a viable company, and it was not until I attended in 1978 to obtain the certificate of continuance that he knew that the company had been dissolved in 1968.

At that time I sat down with Mr. Viets and saw the registered letters that had gone out to that same solicitor. My point is that Mr. St. James was completely innocent in this matter. He had done everything that a normal, reasonable man would do, in hiring a lawyer to handle his interests at the time. It is not for me to say that the lawyer did not do his job. I think you can draw your own conclusions. However, he finds himself in the situation where all the acts that the company has done over the years since 1968 are invalid.

The Chairman: That is, the acts of the company are invalid?

Mr. Dioguardi: Invalid because there was no company. There was nothing there. We are asking, in the bill, that the company be revived so that all those acts will be made legitimate.

Senator Flynn: Are you asking us to redeem the fault of the lawyer?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 22 novembre 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill S-8, Loi reconstituant la société J.H. Poitras & Fils Ltée se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le bill.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous étudions aujourd'hui le bill S-8, Loi reconstituant la société J.H. Poitras & Fils Ltée. Nos témoins sont: M. Normand St. James, requérant; M. Paul Dioguardi, avocat du requérant et M. Digby Viets, conseiller juridique spécial, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Dioguardi va exposer les faits qui se trouvent dans le préambule.

M. Paul Dioguardi, avocat du pétitionnaire: Monsieur le président, les faits énoncés dans ce bill sont assez clairs. Il y a plusieurs mois, la Société m'a chargé de vendre ses actions à une autre société se trouvant à Ottawa. Au cours de la préparation des documents nécessaires à la conclusion de la transaction, j'ai rencontré M. Viets à son ministère afin d'obtenir un certificat de régularité pour ladite société. C'est alors qu'on m'a informé qu'elle avait été dissoute en 1968.

Or, M. St. James a acheté cette société en 1970. Au moment de l'achat—je ne sais comment présenter la chose—le même avocat représentait tant le vendeur que l'acheteur. Cet avocat avait été avisé, deux ans auparavant, que la société serait dissoute si elle refusait de déposer un bilan.

M. St. James, ignorant tout de la situation et se fiant à son avocat, présumait avoir en fait acquis les actions d'une société viable commercialement parlant. Ce n'est qu'en 1978, année où je fis des démarches pour obtenir le certificat de continuation, qu'il apprit que la société avait été dissoute en 1968.

J'ai alors rencontré M. Viets et j'ai vu les lettres recommandées qui avaient été expédiées à ce même avocat. Je tiens à souligner que M. St. James est absolument innocent dans toute cette affaire. Il a fait ce qu'un homme normal et raisonnable aurait fait, en demandant à un avocat de s'occuper de ses intérêts. Ce n'est pas moi de critiquer l'avocat, et de dire qu'il n'a pas fait son travail, vous pourriez tirer vos propres conclusions. Toutefois, M. St. James se retrouve dans une situation où tous les actes de sa société a accomplis depuis 1968 sont réputés nuls et non avenue.

Le président: Vous voulez dire les actes de la société n'ont aucune valeur.

M. Dioguardi: Oui, c'est cela, car la société était inexistante. Ce que nous demandons dans le présent bill, c'est que la société en question soit reconstituée de sorte que tous ces actes puissent être légitimes.

Le sénateur Flynn: Vous nous demandez de réparer la faute de l'avocat?

[Text]

Mr. Dioguardi: I am not asking you to redeem the fault of the lawyer. I am here on behalf of Mr. St. James, who has no fault, and I am asking you to revive the company.

Senator Flynn: I understand that, but it would have the same effect, however.

Mr. Dioguardi: Not necessarily. There are damages that have been suffered, there are costs, and the fact that the transaction was not able to go through in the way that it was intended to go through.

Senator Flynn: Inasmuch as we shall have redeemed the situation, we will have redeemed the lawyer to that extent.

Mr. Dioguardi: To that extent, yes.

Senator Riel: I do not think so.

Senator Godfrey: Is that lawyer still alive and practising?

Mr. Dioguardi: Yes, he is.

Senator Godfrey: Has this incident been referred to the Law Society?

Mr. Dioguardi: It is not within my purview. This was in Quebec, and I have not taken it upon myself to report the matter there. If it were in Ontario, I would have reported it.

Senator Godfrey: Is there no provision in the act, even now, that would permit some kind of administrative official to revive a company like this?

Mr. Dioguardi: I do not believe so.

Senator Flynn: I think there is some provision to do so under the Quebec Corporations Act.

The Chairman: There is. I have a letter from Mr. Viets who, as I said, is the senior legal adviser, Corporations Branch. It is addressed to Mr. du Plessis. It says:

Re: J. H. Poitras & Son Ltd.—Private Bill

The draft Bill reviving the above company enclosed with your letter of November 9, 1978, appears to be complete and in proper form and achieves the purpose which we have discussed in our previous telephone conversations.

I can confirm that recitals (a) to (d) inclusive are correct. I would also like to confirm that there is no administrative method under the Canada Corporations Act for reviving this company and it is necessary to do so by such a Bill.

Yours sincerely,

(Signed) Digby Viets.

Mr. Viets is here for questioning by honourable senators.

Senator Flynn: The question by Senator Godfrey related to the new Canada Business Corporations Act or the amending act that is going through the Senate. Is there any provision in that act to correct these situations?

Mr. Digby Viets, Senior Legal Adviser, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs: Yes. That has been put in as section 202, so that a company or a

[Traduction]

M. Dioguardi: Non. Je suis ici au nom de M. St. James, qui lui n'a pas commis de faute, et pour vous demander de reconstituer sa société.

Le sénateur Flynn: Je comprends bien mais le résultat est le même.

M. Dioguardi: Pas forcément. Il y a des préjudices qui ont été subis. Il y a eu des frais et il y a le fait que les transactions n'ont put être menées de la manière prévue.

Le sénateur Flynn: Dans la mesure où nous aurons rétabli la situation, aurons-nous réparé la faute de l'avocat à cet égard.

M. Dioguardi: Oui.

Le sénateur Riel: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Godfrey: Cet avocat est-il encore en vie et exerce-t-il toujours ses fonctions?

M. Dioguardi: Oui.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous référé l'incident au Barreau?

M. Dioguardi: Cela n'entre pas dans mes attributions. Ça s'est passé au Québec, et je ne m'en suis pas chargé. Si nous avions été en Ontario, je l'aurais fait.

Le sénateur Godfrey: N'y a-t-il aucune disposition dans la loi, conférant à un fonctionnaire autorisé pour reconstituer une société comme celle-là?

M. Dioguardi: Je ne le pense pas.

Le sénateur Flynn: Je pense que le cas est prévu par la Loi sur les Corporations du Québec.

Le président: C'est exact. J'ai d'ailleurs une lettre de M. Viets qui, comme je l'ai dit, se trouve être conseiller juridique spécial à la Direction des corporations. Elle est adressée à M. de Plessis et voici ce qu'elle dit:

OBJET: J.H. Poitras & Fils Ltée—bill privé

L'avant-projet de loi, que vous avez joint à votre lettre du 9 novembre, reconstituant la société susnommée, atteint l'objectif dont nous nous sommes déjà entretenu par téléphone.

Je peux confirmer l'exactitude des attendus a) à d) inclus. J'aimerais aussi confirmer que la Loi sur les corporations canadiennes ne prévoit aucune procédure administrative permettant de reconstituer cette société, et qu'en conséquence il est nécessaire de le faire par projet de loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Signée) Digby Viets.

M. Viets est ici pour répondre aux questions des honorables sénateurs.

Le sénateur Flynn: La question du sénateur Godfrey avait trait à la loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, c'est-à-dire celle dont a été saisi le Sénat. Contient-elle une disposition permettant de remédier à ce genre de situation?

M. Digby Viets, conseiller juridique spécial, direction des corporations, ministère de la consommation et des corporations: Oui. C'est ce qui fait l'objet de l'article 202, selon lequel

[Text]

body corporate that is dissolved may be revived at any time by an interested party.

Senator Godfrey: By administrative act?

Mr. Viets: Yes.

Senator Buckwold: What kind of business is carried on by J. H. Poitras & Son Ltd.?

Mr. Dioguardi: It is a fire protection business—fire extinguishers, and things of that sort.

Senator Buckwold: Has it been operated as a going concern?

Mr. Dioguardi: Yes.

Senator Buckwold: It was incorporated under the act in 1965 and was dissolved in 1968?

Mr. Dioguardi: That is correct.

Senator Buckwold: And no information returns were ever given?

Mr. Dioguardi: As I have said, Mr. St. James purchased the company in 1970 and he was never informed—

Senator Buckwold: I am aware of that. I am trying to get a little of the background of the company.

Mr. Dioguardi: ... so there would not be any requirement for information returns coming to his attention, because the company had been dissolved and it was in the closed files of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Senator Buckwold: What was the effect of dissolving the company? It was not a company under the Canada Corporations Act?

Mr. Dioguardi: Yes, but there were some very serious side effects, such as tax. There were many other effects. Nothing that has been done by the company is valid. In fact, even the transfer of the assets in 1970, the transfer of the shares, is invalid. Actually the predecessor in title would probably own it. All of the transactions are invalid.

Senator Buckwold: Who stands to benefit from this act other than Mr. St. James? Will the original owners of the company also benefit?

Mr. Dioguardi: I do not believe so.

Senator Flynn: They would. They could be sued.

Mr. Dioguardi: There would probably be a statute of limitations problem. It would put Mr. St. James in a very—

Senator Flynn: There would be no problem. Limitations would not apply. Anyway, on the whole, Mr. Chairman, I am satisfied.

Senator Buckwold: I feel sorry for Mr. St. James.

Senator Flynn: But there is nothing else we can do for him. That is the best we can do. As far as any recourse is concerned, that he may have against the former owner of the shares, that is his own business.

[Traduction]

une société ou une personne morale qui a été dissoute, peut à tout moment être reconstituée par une partie intéressée.

Le sénateur Godfrey: Aux termes d'une procédure administrative?

M. Viets: Oui.

Le sénateur Buckwold: Quelle sorte d'activité exerçait la société J.H. Poitras et Fils Ltée.?

M. Dioguardi: La lutte contre l'incendie... les extincteurs et ce genre d'appareils.

Le sénateur Buckwold: Était-ce une affaire qui marchait bien?

M. Dioguardi: Oui.

Le sénateur Buckwold: Elle a été constituée en société aux termes de la loi de 1965 et a été dissoute en 1968?

M. Dioguardi: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Et les renseignements demandés n'ont jamais été fournis?

M. Dioguardi: Comme je l'ai dit, M. St. James a acheté la société en 1970 et n'a jamais été mis au courant.

Le sénateur Buckwold: J'en suis bien conscient. Mais je cherche à connaître un peu l'historique de la société.

M. Dioguardi: Aucune demande de renseignements n'a donc pu lui parvenir, puisque la société avait été dissoute et qu'au Ministère de la consommation et des corporations il s'agissait d'une affaire classée.

Le sénateur Buckwold: Quelles ont été les conséquences de la dissolution de la société? Ce n'était pas une société constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes?

M. Dioguardi: Oui, mais il y a eu des effets secondaires très graves, en matière de fiscalité par exemple, ainsi que de nombreux autres effets. Aucune des transactions effectuées par la société n'est valide. En fait, même le transfert de l'actif en 1970 et le transfert des actions sont nuls et de nul effet. De fait, le prédécesseur, en titre, en est probablement le propriétaire. Toutes les transactions sont nulles.

Le sénateur Buckwold: Qui pourrait profiter de cette situation à part M. St. James? Les anciens propriétaires de la société?

M. Dioguardi: Je ne crois pas.

Le sénateur Flynn: En pareil cas, ils risqueraient d'être poursuivis en justice.

M. Dioguardi: Il y aurait probablement prescription. Cela placerait M. St. James dans une situation très...

Le sénateur Flynn: Il n'y aurait pas de problème, il ne peut y avoir prescription. De toute façon, je crois, monsieur le président, que, dans l'ensemble, je suis satisfait.

Le sénateur Buckwold: C'est regrettable pour M. St. James.

Le sénateur Flynn: Nous ne pouvons rien faire d'autre pour lui. Nous avons fait tout ce que nous avons pu. En ce qui concerne tout recours en justice qu'il pourrait pouvoir intenter contre l'ancien propriétaire des actions, cela le regarde.

[Text]

Mr. Dioguardi: I do not think any blame would attach to the former owner of the shares. He also depended on the lawyer.

Senator Flynn: I suppose we have corrected practically everything by doing this, but, as I say, if there is any prejudice outside of this, then recourse would have to be by Mr. St. James as against the person who sold him the shares.

Mr. Dioguardi: Yes.

The Chairman: Mr. du Plessis wants to make a statement.

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: Would Mr. Dioguardi mind explaining to the committee what happened when it was discovered that the company had been dissolved? What action was taken with regard to the carrying on of the business of the company? That has some bearing on clause 3 of the bill. I am referring to the fact that there was another company incorporated in order to carry on the business of the dissolved company.

Mr. Dioguardi: You can well understand that there was quite a flap at the time we discovered that the company was non-existent, when there had been agreement of purchase and sale of the shares of the company. It was necessary at that time to work out interim arrangements to handle the transaction, and we had to complete the transaction on the basis of a sale of assets in the hands of Mr. St. James. That was completed. A new corporation was then brought into being under the Canada Corporations Act, with the name of J. H. Poitras & Son, and I believe it is (Canada) Limited. Is that not so?

Mr. du Plessis: Yes.

Mr. Dioguardi: We undertook that when this company was revived we would move to change its name at that time, because part of the transaction was, of course, goodwill, and that is just part of the additional problems that came out at the time of the transaction.

Senator Flynn: Are you not abandoning the goodwill when you change the name?

Mr. Dioguardi: No. What happened was that since we could not transfer shares we had to transfer assets; but they also wanted the Poitras name because it was well known. What we did, then, was to incorporate another company with the Poitras name.

Senator Flynn: Oh, that is all you did.

Senator Buckwold: One more question. I am concerned about Mr. St. James, but I am also concerned that the previous owners—would they be the Poitras family?—are perhaps escaping some liability to the government of Canada for income tax, and other kinds of things that might be involved in this affair.

Mr. Dioguardi: I do not think that would come into it, Senator Buckwold.

Senator Buckwold: There are no problems in that regard?

Mr. Dioguardi: I do not think so.

[Traduction]

M. Dioguardi: Je ne crois pas que l'ancien propriétaire des actions puisse être blâmé. Il se fiait aussi à son avocat.

Le sénateur Flynn: Je pense que nous avons corrigé pratiquement tout, de cette façon, mais, comme je l'ai déjà dit, si des préjudices ont été subis, M. St. James devra se retourner contre la personne qui lui a vendu les actions.

M. Dioguardi: C'est juste.

Le président: M. Du Plessis désire prendre la parole.

M. R. L. du Plessis, C.R., légiste et conseiller parlementaire: M. Dioguardi pourrait-il expliquer au comité ce qui s'est produit lorsqu'on a découvert que la société avait été dissoute? Ou'a-t-on fait pour poursuivre l'exploitation de la Société? Je me réfère ici à l'article 3 du projet de loi et au fait qu'on a constitué une autre société dans le but de poursuivre les opérations de la société qui a été dissoute.

M. Dioguardi: Vous devez imaginer que cela a été tout un choc lorsqu'on a découvert que la société n'existait pas, après qu'il y ait eu entente au sujet de l'achat et de la vente des actions. Il a été nécessaire à ce moment-là de prendre certaines dispositions temporaires pour effectuer la transaction, et nous avons pu la terminer grâce à la vente de certains actifs que président M. St. James. C'est ainsi qu'elle a été finalement conclue. Une nouvelle société a alors été constituée aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes, sous la raison sociale de J.H. Poitras & fils, (Canada) limitée, je crois. Est-ce juste?

M. du Plessis: Oui, en effet.

M. Dioguardi: Nous avons décidé, que lorsque la société serait reconstituée, nous changerions son nom, en partie parce que la transaction concernait évidemment la clientèle, et ceci n'est qu'un aspect des problèmes supplémentaires survenus au moment de la transaction.

Le sénateur Flynn: N'abandonnez-vous pas la clientèle lorsque vous changez le nom?

M. Dioguardi: Non. Ce qui s'est produit, c'est que, comme nous ne pouvions pas transférer les actions, nous avons dû transférer l'actif; mais on voulait aussi conserver le nom de Poitras parce qu'il était bien connu. Nous avons donc constitué une autre société sous le nom de Poitras.

Le sénateur Flynn: C'est tout ce que vous avez fait.

Le sénateur Buckwold: Encore une question. Serait-il possible que M. St. James, mais aussi les propriétaires précédents—seraient-ils aussi des Poitras?—aient pu trouvé ainsi une sorte d'échappatoire à l'impôt fédéral, ou à d'autres engagements dans cette affaire.

M. Dioguardi: Je ne crois pas qu'il s'agisse de cela, sénateur Buckwold.

Le sénateur Buckwold: Il n'y a pas de problème à cet égard?

M. Dioguardi: Je ne le pense pas.

[Text]

Senator Buckwold: Most companies are forced to keep minute books, and all the other kinds of things that are involved.

M. Dioguardi: We have the minute books.

Senator Buckwold: Those are all under control?

Mr. Dioguardi: Yes. You see, it was so innocent that all the returns were filed, throughout the years, and income tax paid.

Senator Buckwold: Why did they incorporate under the Canada Corporations Act, if they had no intention of following this up?

Mr. Dioguardi: It is a method of incorporation. You can choose either the provincial or the federal statute to incorporate under.

Senator Buckwold: They are asked, however, to make a certain return, which they ignored.

Mr. du Plessis: I think it should be pointed out, Senator Buckwold, that for two years the previous owners were as unaware of the dissolution of the company as the petitioner.

Senator Buckwold: All the mail went to the lawyer? It did not go to the company?

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Buckwold: Unbelievable.

Senator Godfrey: My belief is that we should pass the bill, but I think we should send a copy of the speech that Senator McIlraith made in the Senate, together with a copy of these proceedings, to the relevant Bar Association in Quebec, and just draw their attention to what this lawyer did, which has taken up all this time and caused all these difficulties, so that if he does it again this matter will be on the record.

Senator Riel: There is a possibility that he was sick, of course.

Senator Godfrey: Well, that may be, but I think this should be drawn to the attention of the Bar Association of Quebec, with no further comment.

The Chairman: Well then, on the basis of the evidence, the facts as set out in the preamble are accepted, but Mr. du Plessis has an amendment that he wants to recommend to us.

Mr. du Plessis: Yes. This is an amendment that would follow, in a way, upon the earlier question put by Senator Godfrey. There is no mention in the preamble that there is no administrative procedure available at the present time. The purpose of this amendment would simply be to polish up the preamble by adding a paragraph to that effect.

The Chairman: That would be paragraph (f).

Mr. Du Plessis: Yes. The new paragraph would read as follows:

(f) since the Company is a body corporate to which Part I of the said Act applies and since there is no provision in the said Act or the revival of a company that

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: La plupart des sociétés sont forcées de tenir des registres de procès-verbaux et toutes sortes de documents.

M. Dioguardi: Nous sommes en possession des registres des procès-verbaux.

Le sénateur Buckwold: Sont-ils tous à jour?

M. Dioguardi: Oui, les déclarations d'impôt ont été remplies tous les ans et l'impôt sur le revenu payé.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi se sont-ils constitués en société en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes s'ils n'avaient pas l'intention de s'y conformer?

M. Dioguardi: C'est une façon de constituer une société. Vous pouvez choisir la loi provinciale ou la loi fédérale.

Le sénateur Buckwold: On leur a toutefois demandé de déposer un bilan et ils ne l'ont pas fait.

M. du Plessis: Sénateur Buckwold, je crois qu'il est important de signaler que les précédents propriétaires, pendant deux ans, ont été tout aussi ignorants de la dissolution de la société que le requérant.

Le sénateur Buckwold: Tout le courrier était adressé à l'avocat? Il n'était pas transmis à la société?

M. du Plessis: Oui.

Le sénateur Buckwold: Incroyable.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous devrions adopter le bill mais je pense que nous devrions aussi envoyer une copie du discours prononcé par le sénateur McIlraith au Sénat, ainsi qu'une copie des présentes délibérations à l'Association du Barreau du Québec, pour attirer son attention sur ce qu'a fait cet homme de loi qui a accaparé tout ce temps et causé toutes ces difficultés; au cas où il récidiverait, la question pourrait être inscrite au dossier.

Le sénateur Riel: Peut-être était-il malade.

Le sénateur Godfrey: C'est possible mais je pense que cela doit être porté à l'attention de l'Association du Barreau du Québec sans autres commentaires.

Le président: Donc, après les témoignages, les faits énoncés dans le préambule sont acceptés mais M. du Plessis désire nous recommander un amendement.

M. du Plessis: Oui, il s'agit d'un amendement qui, d'une certaine façon, fait suite à la première question posée par le sénateur Godfrey. Il n'est pas fait mention dans le préambule de l'existence, à l'heure actuelle, d'une procédure administrative disponible. Le but de cet amendement serait simplement de rehausser le préambule en ajoutant un alinéa.

Le président: Ce serait l'alinéa (f).

M. Du Plessis: Oui, il serait libellé comme suit:

f) attendre que la Société est une personne morale à laquelle s'applique la partie I de ladite loi et, attendu qu'il n'existe pas dans ladite loi de disposition en vue de

[Text]

has been dissolved, the Company cannot be revived except by a special Act of the Parliament of Canada.

I think this would help make clear the purpose of the bill. I could have copies of this amendment distributed.

The Chairman: Carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We now come to clause 1. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall I report the bill as amended?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Godfrey: We will rely on the Law Clerk, I take it, to send a copy of these proceedings to the Bar Association.

Senator Flynn: I do not think we should go into that.

Senator Smith (Colchester): I do not think we should intervene in this way. That is a matter between the individuals concerned. If somebody else wants to do it, that is all right.

Senator Flynn: If the former owner, or the new owner, wanted to do it, well, that would be up to them.

The Chairman: Yes. I would leave it to the former owner, or the petitioner, or the petitioner's counsel. I do not think we should take any action in this regard.

Senator Flynn: I agree, because we only know the surface of the situation. I would not want to form a judgment unless I were to hear the lawyer himself. This would be the equivalent of a complaint.

The Chairman: And, of course, he is not here to defend himself.

Senator Flynn: The person involved is not before us.

Senator Godfrey: My idea was that he would defend himself before the Bar Association. However, I am not insisting on my idea being acted upon.

Senator McIlraith: We would have to substantiate such a complaint, and we cannot do so.

The Chairman: I think we are agreed that we cannot do that. I shall then report the bill as amended. Thank you very much.

The Committee adjourned.

[Traduction]

reconstituer une société qui a été dissoute, cette dernière ne peut être reconstituée qu'en vertu d'une loi spéciale du Parlement du Canada.

Je pense que cela aiderait à préciser l'objet du Bill. Je pourrais en faire distribuer un exemplaire.

Le président: En est-il ainsi décidé?

Des voix: Adopté.

Le président: Nous en venons maintenant à l'article 1, doit-il être adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 2 doit-il être adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 3 doit-il être adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le titre doit-il être adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du Bill amendé?

Des voix: Adopté.

Le sénateur Godfrey: Je présume que nous pouvons compter sur le secrétaire légiste pour expédier une copie de ces délibérations à l'Association du Barreau.

Le sénateur Flynn: Je ne pense pas que nous devions nous occuper de cela.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne pense pas que nous devrions intervenir de cette façon. Il s'agit d'une affaire entre les intéressés. Si quelqu'un d'autre veut le faire, c'est parfait.

Le sénateur Flynn: Si l'ancien propriétaire ou le nouveau veulent s'en charger libre à eux.

Le président: Oui. Je laisserai cela à l'ancien propriétaire, au requérant ou à son avocat. Je ne pense pas que nous devions nous en occuper.

Le sénateur Flynn: J'en conviens, car nous ne connaissons la situation que superficiellement. Je ne voudrais pas formuler un jugement à moins d'entendre l'avocat lui-même, autrement ce serait l'équivalent d'une plainte.

Le président: Et bien entendu, il n'est pas ici pour se défendre.

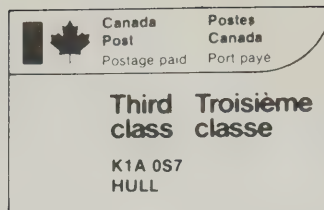
Le sénateur Flynn: La personne concernée n'est pas devant nous.

Le sénateur Godfrey: Je pensais qu'elle aurait pu se défendre devant le barreau. Toutefois je n'insiste pas pour que l'on donne suite à mon idée.

Le sénateur McIlraith: Nous aurions à justifier une telle plainte et nous ne le pouvons pas.

Le président: Je pense que nous sommes d'accord sur le fait que nous ne pouvons pas le faire. Je vais donc faire rapport du bill ainsi amendé. Je vous remercie infiniment.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Paul Dioguardi, Solicitor for the Petitioner of the Bill;
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations
Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.

M^e Paul Dioguardi, procureur du pétitionnaire;
M. Digby Viets, chef de la Division du contentieux à la
Direction des corporations au Ministère de la consomma-
tion et des corporations.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978

Quatrième session de la
trentième législature, 1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, December 6, 1978

Le mercredi 6 décembre 1978

Issue No. 2

Fascicule n° 2

**Complete Proceedings on
Bill S-9 intituled:**

**"An Act respecting fugitive
offenders in Canada"**

**Seul et unique fascicule sur le
bill S-9 intitulé:**

**«Loi concernant les criminels en
fuite réfugiés au Canada»**

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|------------|-----------------------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Choquette | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| Eudes | *Perrault |
| *Flynn | Riel |
| Frith | Robichaud |
| Godfrey | Smith (<i>Colchester</i>) |
| Goldenberg | Stanbury |
| Hastings | Wagner |
| Hayden | Walker |
| Laird | |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg

Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|-----------------------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Choquette | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| Eudes | *Perrault |
| *Flynn | Riel |
| Frith | Robichaud |
| Godfrey | Smith (<i>Colchester</i>) |
| Goldenberg | Stanbury |
| Hastings | Wagner |
| Hayden | Walker |
| Laird | |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate
Thursday, November 30, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., for the second reading of the Bill S-9, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 30 novembre 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill S-9, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 6, 1978

(3)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:00 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Goldenberg, Hastings, Laird, McIlraith, Neiman, Robichaud, Smith (*Colchester*) and Wagner. (9)

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee examined Bill S-9 intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

The following witnesses were heard:

From the Department of Justice:

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law);

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section.

The witnesses answered questions.

After discussion, the Honourable Senator Asselin moved that the Bill be amended as follows:

1. *Page 3, Clause 2:* Strike out lines 12 to 14 and substitute the following:

"(b) any country within the Commonwealth that, though not sovereign and independent, is not a dependent territory;"

The motion carried.

The Honourable Senator Wagner moved that the Bill be further amended as follows:

2. *Page 4, Clause 2:* Strike out line 3 and substitute the following:

"ry has been designated by a"

3. *Page 6, Clause 6:* Strike out lines 14 and 15 and substitute the following:

"of the evidence and the foreign warrant or information, to the Minister."

The motion carried.

The Honourable Senator Robichaud then moved that the said Bill be reported as amended. The motion carried on division.

At 4:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 DÉCEMBRE 1978

(3)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Goldenberg, Hastings, Laird, McIlraith, Neiman, Robichaud, Smith (*Colchester*) et Wagner. (9)

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le bill S-9 intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada».

Les témoins suivants sont entendus:

Ministère de la Justice:

M. L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal);

M. E. G. Ewaschuk, directeur, section des modifications au droit pénal.

Les témoins répondent aux questions.

Après discussion l'honorable sénateur Asselin propose que le Bill soit modifié comme suit:

1. *Page 3, article 2:* Remplacer les lignes 21 à 24 par ce qui suit:

«(b) tout pays à l'intérieur du Commonwealth qui, sans être souverain et indépendant, n'est pas un territoire dépendant;»

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Wagner propose que le Bill soit encore modifié comme suit:

2. *Page 4, article 2:* Remplacer la ligne 3 par ce qui suit:

«dépendant a été désigné par un»

3. *Page 6, article 6:* Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit:

«mandat étranger ou de la dénonciation.»

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Robichaud propose que l'on fasse rapport dudit bill tel que modifié. La motion est adoptée sur division.

A 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 7, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred the Bill S-9, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada", has in obedience to the order of reference of Thursday, November 30, 1978, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 3, Clause 2:* Strike out lines 12 to 14 and substitute the following:

“(b) any country within the Commonwealth that, though not sovereign and independent, is not a dependent territory;”

2. *Page 4, Clause 2:* Strike out line 3 and substitute the following:

“ry has been designated by a”

3. *Page 6, Clause 6:* Strike out lines 14 and 15 and substitute the following:

“of the evidence and the foreign warrant or information, to the Minister.”

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 7 décembre 1978

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le bill S-9, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 30 novembre 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 3, article 2:* Remplacer les lignes 21 à 24 par ce qui suit:

«(b) tout pays à l'intérieur du Commonwealth qui, sans être souverain et indépendant, n'est pas un territoire dépendant;»

2. *Page 4, article 2:* Remplacer la ligne 3 par ce qui suit:

«dépendant a été désigné par un»

3. *Page 6, article 6:* Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit:

«mandat étranger ou de la dénonciation.»

Respectueusement soumis,

Le président

H. Carl Goldenberg

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 6, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-9, respecting fugitive offenders in Canada, met this day at 4.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us today Bill S-9, respecting fugitive offenders in Canada. Bill S-9 replaces Bill S-8 of the last session, a bill which the committee studied and reported back to the Senate without amendment. Bill S-8 was passed by the Senate in the spring and forwarded to the House of Commons, where it received second reading but died on the order paper when parliament prorogued.

Like other honourable senators, most notably Senator McIlraith and Asselin, I have gone through the two bills, and I find only one substantial change in Bill S-9 over Bill S-8. It is for honourable senators to decide whether they want to go through the whole bill again or deal only with the substantial amendment.

We have as witnesses this afternoon Mr. L. P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law); Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section, both of whom appeared as witnesses before our committee last spring; and Mr. François Côté, who is a lawyer with the Department of Justice.

Senator Laird: Mr. Chairman, doesn't it make sense not to plough all through this again, unless someone wants to raise some particular point? Surely the sensible thing to do would be to deal only with the change you mentioned.

The Chairman: I am in the hands of the committee. We can deal with the amendment in question, and if honourable senators have any questions on any other clauses of the bill, the witnesses are here to respond.

I personally do not think we need an opening statement from our witnesses. The opening statement made by the Minister of Justice at our meeting in the spring is still relevant and applicable.

The clause containing the substantial amendment to which I referred is clause 18(1), and it reads as follows:

The Minister may refuse to order the surrender of a fugitive offender where it appears to him that the fugitive offender would be likely to suffer an excessively severe or inhumane punishment for the returnable offence in respect of which his return is requested.

Under Bill S-8, the minister could refuse to surrender the fugitive offender if the offence involved were punishable by death. So, the criterion of a death penalty has been replaced by that of an excessively severe or inhumane punishment.

Senator Asselin: I wonder if I might say something on this, Mr. Chairman.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 6 décembre 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le bill S-9, Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur H. Carl Goldenberg, (*président*), occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui le bill S-9 concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada. Ce bill remplace le bill S-8 de la dernière session, projet que le Comité a étudié et renvoyé au Sénat sans modification. Le bill S-8 a été adopté par le Sénat au printemps en renvoyé à la Chambre des communes, où il a été adopté et deuxième lecture. Toutefois, il est resté en plan au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement.

Comme d'autres honorables sénateurs, notamment les sénateurs McIlraith et Asselin, j'ai étudié les deux bills et je n'ai trouvé qu'un changement important dans le bill S-9. C'est aux honorables sénateurs de décider s'ils veulent revoir le bill en entier ou débattre seulement cette modification de fond.

Nous avons parmi nous aujourd'hui M. L. P. Landry, C.R., Sous-procureur général adjoint (Droit pénal), M. E. G. Ewaschuk, directeur, Section des modifications au droit pénal—tous deux ont comparu devant le Comité au printemps dernier—et M. François Côté, juriste au ministère de la Justice.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, n'est-il pas préférable de ne pas reprendre tout le travail que nous avons fait, sauf si quelqu'un veut soulever un point en particulier? Il serait sûrement plus raisonnable de ne débattre que la modification dont vous avez parlé.

Le président: Il appartient au Comité de décider. Nous pouvons étudier la modification en question et, si les honorables sénateurs ont des questions à poser sur d'autres articles du bill, les témoins sont ici pour y répondre.

Je ne crois qu'il soit nécessaire de demander que nos témoins fassent une déclaration préliminaire. La déclaration préliminaire que le ministre de la Justice a faite lors de la séance au printemps tient toujours.

Le paragraphe 18(1) où apparaît la modification de fond dont j'ai parlé est libellé comme suit:

Le Ministre peut refuser d'ordonner l'extradition d'un criminel fugitif s'il estime que celui-ci sera vraisemblablement soumis à un châtiment excessivement sévère ou inhumain pour l'infraction entraînant l'extradition à l'égard de laquelle on demande son renvoi.

En vertu du bill S-8, le Ministre pouvait refuser d'ordonner l'extradition d'un criminel fugitif s'il estimait que celui-ci serait vraisemblablement exécuté pour l'infraction. Mais, le critère de la peine de mort a été remplacé par celui d'un châtiment excessivement sévère ou inhumain.

Le sénateur Asselin: Je me demande si je pourrais ajouter quelque chose, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Certainly.

Le sénateur Asselin: Je vais parler français, si vous le voulez bien!

Le président: Certainement.

Le sénateur Asselin: Evidemment, c'est comme on l'a dit au stade de la deuxième lecture, c'est un changement important qui existe dans le bill S-9. Mais, j'ai posé la question, même au stade de la deuxième lecture, et je voudrais savoir si les officiers du ministère pourraient m'éclairer sur cette question.

Quels sont les critères qui dirigeront le ministre dans sa décision de ne pas extraditer quelqu'un en vertu de l'article 18, parce qu'il serait peut-être soumis, dans son pays, à un châtiment extrêmement sévère ou inhumain pour une infraction entraînant l'extradition? Est-ce que les officiers du ministère tenteront de trouver les critères que le ministre devrait suivre pour adopter cette position? Est-ce qu'on a fait, également, une liste de traitement, de châtiment inhumain? Est-ce que c'est la torture? Est-ce que c'est l'emprisonnement pour un certain laps de temps? Est-ce que c'est un autre choc? Est-ce que c'est une autre sorte de châtiment? Est-ce que vous avez une liste qui peut guider le ministre, ou bien si c'est laissé complètement à la discrétion du ministre, aussi bien qu'à son jugement? Car ce serait, à mon avis, si c'était cela, ce serait extrêmement suggestif de la part d'un ministre qui pourrait, dans un tel châtiment, établir que c'est un châtiment excessif, ou sévère, ou inhumain. Un autre ministre pourrait dire non. Dans mon esprit, à moi, il pourrait dire que ce n'est pas un châtiment excessif ou sévère, ou inhumain et il n'exercerait pas sa discrétion. Est-ce que les officiers du ministère pourraient tenter de m'éclairer là-dessus?

Me L.-P. Landry, c.r. (Sous-procureur général adjoint (Droit pénal), ministère de la Justice): Honorables sénateurs, quant à la question que vous poser, je crois qu'il faut d'abord retenir que notre expérience en cette matière veut que les lois qui sont adoptées le sont pour des périodes assez longues. La loi actuelle l'est depuis—

Le sénateur Asselin: Cent ans.

M. L.-P. Landry: Elle est en vigueur depuis 1882. Or, la loi sur les criminels fugitifs, contrairement à un traité d'extradition, est une loi adoptée par le Parlement, qui, à l'avance, prévoit des engagements du gouvernement canadien envers d'autres pays désignés au tout début par définition, et qui sont les pays du Commonwealth, et les pays aussi considérés, soit comme des états dépendant, ou partie du Commonwealth. C'est une question assez délicate, évidemment. Je crois qu'il est difficile de prévoir, à long terme, si nous pouvons, ici au Canada, contrôler toutes les circonstances qui atteindront l'administration de la justice criminelle.

Par ailleurs, lorsqu'un tel projet de loi est formulé, nous nous engageons à l'égard de nombreux pays. En fait, on m'indique environ 70 pays. Les circonstances peuvent, évidemment, changer. Ces circonstances peuvent avoir des conséquences plus permanentes, ou peuvent être plus temporaires.

Alors, cette clause aurait pour effet de permettre à un Ministre de prendre en considération, à un moment donné dans l'histoire, des circonstances qui sont particulières à un moment précis, dépendant des faits. Il se pourrait qu'à l'occasion, à cause d'une situation particulière dans un pays, on

[Traduction]

Le président: Certainement.

Senator Asselin: I will speak in French, if you don't mind.

The Chairman: Of course.

Senator Asselin: As was said during the second reading of the bill, there is an important change in Bill S-9. I asked the same question at that time and I wonder whether the officers of the Department would clarify this matter.

On what basis would the Minister decide not to order the extradition of a fugitive offender under Section 18 because the offender would likely suffer an unusually severe or inhuman punishment for the returnable offence? Would the officers of the Department try to determine the criteria on which the Minister should base his decision? Have they also made a list of inhuman treatment or punishment? Are we speaking of torture? Is it a matter of excessively long prison terms? Is it a question of shock or of another form of punishment? Do you have a list on which the Minister can base his decision, or is it an entirely discretionary matter? It is not quite proper to leave it to the Minister to decide what is or is not an excessive, harsh, or inhuman punishment. Another Minister might not agree. He could well say that it is not an excessive, harsh, or inhuman punishment, and then not use his discretionary powers. Could the officers of this Department provide me with an answer on this?

Mr. L.-P. Landry, Q.C. (Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law), Department of Justice): Honourable Senators, judging from past experience, I could say that according to tradition, acts which are promulgated remain in force for a very long time. The current law has been in force for...

Senator Asselin: One hundred years.

Mr. L.-P. Landry: It was adopted around 1880. Yet, the Fugitive offenders, Act, contrary to treaties of extradition, is an Act adopted by Parliament which stipulates, in advance, that the Canadian government shall make an arrangement with other countries designated in the definition, namely the countries of the Commonwealth, and territories designated as independent territories or parts of the Commonwealth. It is obviously a very delicate question. It is hard to fore see in the long term if Canada will be able to control all the circumstances relevant to the administration of criminal justice.

Furthermore, when such a bill is drafted, we must make commitments with many countries. In fact, I am told that there are seventy countries. Circumstances can obviously change. They can have either permanent or temporary consequences.

This clause would then allow a Minister to take into consideration circumstances particular to a given period in time. Occasionally, in view of a situation particular to one country, the Minister might judge that the surrender must not take place because the offender would be subjected to such harsh

[Text]

estime que à un moment donné, l'extradition ne doit pas avoir lieu, le Ministre étant d'avis que la personne pourrait être assujettie à une telle punition, alors que, 5 ans plus tard, dans le même pays, les circonstances étant changées, l'extradition pourrait avoir lieu.

There are no criteria that have been predetermined. This is all left to the decision of the Minister on the basis of what the law says now. The Minister, of course, will be responsible to Parliament with respect to the decisions taken. Indeed, he can be questioned in the House if he has taken a decision that some find questionable. That would be where the question of the exercise of the proper discretion of the minister would have to be met.

The fact that the Minister may be questioned in the House with respect to the decisions he takes not to extradite provides a check on that discretion. But to try to submit the criteria to be applied would make a difficult situation even more difficult. It would be very difficult for the draftsmen to try to provide criteria in such situations. For that reason, the law has been prepared in this fashion. It provides flexibility to adjust in a context where we are binding ourselves to extradite in relation to 70 countries.

Le sénateur Asselin: Vous dites qu'il n'y a pas de critères, et vous donnez également la raison. En somme, ce que vous dites, c'est que c'est laissé à la discrétion du Ministre en titre?

M. Landry: Certainement.

Le sénateur Asselin: Mais, si le Ministre en titre est en faveur de la peine capitale, qu'est-ce qui va arriver?

M. Landry: Eh bien, le Ministre en titre, quel qu'il soit, devra, en premier lieu, faire abstraction, comme Ministre, de ses opinions personnelles. Je pense qu'un Ministre va, d'abord, en fonction de la législation du pays, et, avant ses opinions personnelles, le Ministre doit justement exercer sa discrétion en fonction des lois.

Le sénateur Asselin: C'est cela, monsieur le président, que je n'ai pas aimé concernant ce bill. Je l'ai dit lors du débat en deuxième lecture. C'est que, même dans des cas où la cour s'est prononcée sur l'extradition, après avoir entendu la preuve présentée devant elle, qu'il y aurait lieu de déporter cet autochtone. Toutefois, le ministre, nonobstant la décision de la cour, se réserve le droit d'exercer sa discrétion pour mettre de côté un tel jugement, et exercer lui-même sa discrétion et ne pas mettre en application le jugement du tribunal. C'est ce que j'ai dit lors de la deuxième lecture. De plus, ce que je trouve d'étrange également, dans ce bill, c'est que l'on tente de donner une explication indirecte des termes employés. Si on lit le bill, et je le disais également, on constate que, lorsque vous tenter de donner la définition d'une infraction de nature politique, vous n'y allez pas de façon positive, mais vous dites: ne comprends pas tel ou tel crime, ou tel châtement. On ne donne pas de définition affirmative. L'officier pourrait-il définir ce qu'est un prisonnier politique?

M. Landry: Vous dire ce qu'est un prisonnier politique serait assez difficile. Il est difficile pour nous, dans le contexte canadien, d'entrevoir ce que pourrait être un crime politique,

[Traduction]

punishment; yet five years later, surrender might take place if circumstances have changed in that same country.

Il n'y a aucun critère préétabli. C'est au ministre de décider en fonction des dispositions actuelles de la loi. Bien entendu, le ministre sera responsable devant le Parlement des décisions qu'il prendra. En effet, on peut l'interroger à la Chambre s'il a pris une décision que certains trouvent contestable. C'est là où la question de l'exercice judicieux du pouvoir discrétionnaire du ministre devra être résolue.

Le fait qu'on puisse interroger le ministre à la Chambre au sujet des décisions qu'il prend de ne pas procéder à l'extradition, permet de contrôler ce pouvoir discrétionnaire. Mais si l'on essaie de fixer les critères à appliquer, on rendrait encore plus délicate une situation qui l'est déjà. Les rédacteurs de la loi auront beaucoup de difficulté à formuler des critères dans de telles situations. C'est pourquoi, la loi a été rédigée de cette façon. Elle est assez souple pour s'adapter à un contexte où nous nous engageons envers soixante-dix pays à procéder à l'extradition.

Senator Asselin: You say there are no criteria, and you also give the reason for it. In short, what you are saying is that it is left to the incumbent minister's discretion?

Mr. Landry: Certainly.

Senator Asselin: But if the incumbent minister is in favour of capital punishment, what is going to happen?

Mr. Landry: Well, the incumbent minister, whoever he is, first will have to forego, as minister, his personal views. I think a minister decides first on the basis of the country's legislation, and not on his personal opinions; the minister must precisely exercise his discretion on the basis of the law.

Senator Asselin: Mr. Chairman, this is what I did not like about this bill. I said so during the debate on second reading. It is that even in cases where the court has ruled on the extradition, on the basis of the evidence submitted, that that native should be deported, the minister, notwithstanding the court's decision, has reserved the right to exercise his discretion to brush aside such a ruling, and to exercise his own discretion and not implement the court's ruling. That was what I said during the second reading of the bill. Furthermore, what I also find strange in this bill, is that they try to give an indirect explanation of the words used. As I have also said, if one reads the Bill, one notices that when you try to give the definition of an offence of a political nature, you do not go about it in a positive way, but you say, I do not include such or such a crime, or such a penalty. An affirmative definition is not given. Can the officer give a definition of a political prisoner?

Mr. Landry: It is rather difficult to tell you what is a political prisoner. It is difficult for us, in the Canadian context, to perceive what could be a political crime, because in our

[Text]

parce que toute violation à notre Code criminel est un crime. Nous n'avons pas ce qu'on appelle un crime politique. Cependant, en lisant les journaux, nous avons pu croire que à certains moments, dans certains pays, les personnes sont détenues pour divers motifs, et, dans certains cas, des motifs que nous n'accepterions pas dans notre pays. Cependant, nous pourrions peut-être illustrer, dans nos discussions cet après-midi, lorsque nous avons discuté d'un état de guerre civile qui pourrait exister dans notre pays.

Le sénateur Asselin: Il n'existe pas ici?

M. Landry: Non, mais l'état de guerre civile, lorsque deux factions sont en guerre, que deux forces militaires s'affrontent, dans un pays, pourrait amener qu'une personne en tue une autre, et que la partie qui triomphe prenne le pouvoir et tente d'extrader l'une des personnes qui a tué les éléments de son groupe, de sa force militaire. Nous sommes, encore là, dans des situations, assez floues, assez difficiles à définir à l'avance où, l'État canadien, dans ses relations extérieures, devra, d'abord, analyser la situation qui s'est produite, porter un jugement sur la situation afin de décider s'il existe vraiment une guerre civile, ou encore, un acte de terrorisme, purement et simplement. Il aura un jugement à rendre, et, dans un cas extrême, le Ministre jugera s'il s'agissait d'un crime politique, et non pas un crime de droit commun.

Le sénateur Asselin: Peut-il arriver, à la faveur d'une révolution politique dans un pays, que les gens profitent de la situation pour commettre des crimes de droit commun, et qu'ils tenteront de se faire juger pour un crime politique par la suite?

M. Landry: Le problème n'est pas de la prétention que l'accusé pourrait énoncer, mais le Ministre devra, lui, s'enquérir de tous les faits, avec tous les moyens à la disposition de l'État canadien, y compris le service des Affaires étrangères qui pourra l'aviser sur la situation. Ce n'est pas parce qu'une personne prétend avoir commis un crime politique—je vais vous citer l'exemple du cas Peltier—où un individu a prétendu qu'il avait tué des agents du FBI pour des motifs politiques. Ces motifs n'ont pas été reconnus comme tels, malgré sa prétention. Alors, de là à vouloir définir, d'une façon définitive, le crime politique, je crois qu'il y aurait de nombreuses embûches quant à la rédaction, et encore-là, il y a de nombreux facteurs que le Ministre devra évaluer avant d'en arriver à cette conclusion.

Le sénateur Asselin: Est-ce qu'un prisonnier politique, dans votre esprit, serait celui qui serait emprisonné par l'autorité, par l'État, parce qu'il ne partage pas les idées politiques de l'État et, que, après son emprisonnement, ou porte une accusation criminelle pour le retenir? Est-ce que ce pourrait être un prisonnier politique?

M. Landry: Il peut arriver qu'une personne commette un crime, mais que, par ailleurs, elle ne partage pas les idées des personnes au pouvoir. Parce qu'elle ne partage pas les idées des personnes au pouvoir ne sera pas nécessairement un motif de refuser l'extradition. On regardera le crime commis. Si, par ailleurs, parce que nous savons que, dans cet État-là, cette personne, ne partageant pas les idées du pouvoir, sera passible

[Traduction]

Criminal Code any violation is a crime. We have not provided for what is called a political crime. However, by reading the papers, we have been able to believe at certain times that, in some countries, people are detained for various reasons and in some cases, for reasons which are unacceptable to us. However, we could perhaps illustrate that point in our discussions this afternoon, when we discuss a similar situation which might exist in our country.

Senator Asselin: It does not exist here?

Mr. Landry: No, but in a state of civil war, while two factions are at war, and two military forces confront each other, the winning party, after taking office, may try to extradite one of the persons who killed some members of the group or, of its military force. There again, we are in rather vague situations, rather difficult to define in advance where the Canadian government in its foreign relations, will have first to analyse the situation which occurred, to assess it in order to decide whether there is really a civil war, or again, a simple act of terrorism. A decision will have to be taken in an extreme case, and the Minister will decide if it was a political crime or one relating to common law.

Senator Asselin: In the case of a political revolution in a country, is it possible that some people may take advantage of the situation by committing common law crimes and trying to be judged for political crimes afterwards?

Mr. Landry: The problem does not lie with the claims the accused may make, but rather with the Minister who will have to inquire as to what the facts are by using every means available to Canada as well as External Affairs in order to help him clear up the situation. The accused's claims have nothing to do with it: consider, for a moment, the case of Peltier, where an individual claimed he had killed FBI agents for political reasons. These reasons were not accepted as such, regardless of his claims. Thus, if we want to clearly define a political crime, I think we would encounter a number of difficulties in the wording and, once again, there would be a number of facts the Minister would have to take into consideration before reaching such a conclusion.

Senator Asselin: In your view, what is a political prisoner? Is it someone who had been imprisoned by the authorities, by a state, because he does not share the state's political views and, once imprisoned, he has been charged with criminal intentions in order to keep him in prison? Would that be a political prisoner?

Mr. Landry: It could be that a person commits a crime while not sharing the political ideas of the authorities. The fact that a person does not share the ideas of the authorities is not necessarily a motive to refuse extradition. We will consider the crime which has been committed. However, if we know that the accused who does not share the ideas of the authorities of that state will be subject to the death penalty, not because of

[Text]

d'une peine extrême, non pas à cause du crime commis, mais parce qu'elle ne partage pas les idées de l'État au pouvoir. Et bien! On voit, ici, l'individu se prévaloir de l'article 18(1), et cette autre partie. Alors, ce que nous devons décider c'est si cette personne a commis un crime ou non. De plus, ce crime a été commis dans quel contexte. Encore là, c'est dans le contexte d'une guerre civile. C'est dans le contexte d'une bataille rangée dans une guerre civile, que le Canada a reconnu comme étant une guerre civile. A ce moment-là, la situation pourrait être fort difficile. Mais, il est très difficile, et ce n'est que devant les faits bien circonscrits que le Ministre devra prendre sa décision. Ce sera des cas d'espèce. J'ose croire que ce seront des cas très particuliers. Je n'ai pas souvenance que, même si nous prévoyons, dans ce bill, en fonction du futur, regardant le passé, je n'ai pas à l'esprit de cas où le Ministre au Canada a, exercé sa discrétion et refusé d'extrader, parce que le crime aurait été un crime politique. Je ne crois pas qu'on ne l'ait fait. La question s'est posée. Mais, on ne l'a pas résolue en faveur d'un crime politique. Or, nous parlons ici de situations exceptionnelles, qui peuvent, peut-être, ne jamais se produire, mais je pense que le législateur se doit, puisqu'on légifère pour longtemps, de tenter d'entrevoir le plus grand nombre de solutions possibles à ces problèmes qui peuvent se produire. Pour l'instant, ce sont peut-être des problèmes plus académiques que pratiques.

Le sénateur Wagner: Je voudrais aussi dans la même ligne de pensée du Sénateur Asselin, non pas pour expliciter sa pensée, mais, pour m'assurer que je comprends bien le texte de la loi.

Le but de la loi, c'est d'établir, en deux étapes, le renvoi de quelqu'un ici au Canada, après avoir été condamné chez nous. Il y a deux étapes. La première étape, c'est devant le tribunal. Le tribunal n'as pas de discrétion. Le tribunal examine les faits exposés devant lui, décide si la nomenclature contient le crime pour lequel l'individu est devant lui, et, finalement, rend jugement à l'effet que, oui, cela tombe dans cette classe là, donc l'individu doit être expédié au pays qui le veut. Il n'y a pas de discrétion là-dedans. Le juge est lié par la loi. C'est la première étape. La deuxième étape, au niveau du Ministre, comporte une discrétion tout à fait différente de l'étape judiciaire.

La discrétion du ministre, elle, va exercer peut-être pour des motifs d'ordre socio-politique, ou autre. Il se peut bien que, entre le moment du jugement du tribunal et le moment de la décision du Ministre, dans le pays d'où vient l'individu, il soit arrivé des circonstances qui vont permettre au Ministre de dire «non, c'est un non-sens de le retourner chez lui.» Il se peut bien qu'il soit motivé aussi pour des raisons, ou d'autres conséquences. Donc, cette discrétion ne s'exerce pas de la même façon que la décision du juge qui, lui, rend son jugement selon la loi. Est-ce que je comprends bien ces deux étapes?

M. Landry: Je suis d'accord avec votre énoncé.

Le sénateur Wagner: Maintenant, quant à la discrétion du ministre, comment peut-il décider—et c'est là que je voudrais suivre M^e Asselin—sur quel critère va se fonder le Ministre pour décider que la peine est extrême? Je pense à un moment

[Traduction]

the crime committed, but because of the fact that he does not share those views, well, in that case, the accused will be subject to section 18(1) and this other section. In that case, we must decide whether the accused has committed that crime or not. Moreover, we must take into account the circumstances in which that crime was committed. Is it in the context of a civil war? Is it in a context of hostilities of a civil war which Canada has recognized as such? In these cases, we would have a serious problem. It is difficult, and it is only when the facts are well established that the Minister will be in a position to make his decision. These will be typical cases. I hope that these will be very rare occurrences. Even though this Bill tries to plan for the unforeseeable, I cannot remember a case, in Canada, where the Minister used his discretionary powers to refuse extradition because the crime would have been a political one. I do not believe this has ever been done. The question has arisen. But the problem was never solved in favour of a political crime. But we are talking of very extraordinary situations which may never arise; nevertheless, as we are legislating for the long term, the legislator must try to foresee the greatest number of solutions possible to problems which might arise. For the moment, the situation is probably more academic than practical.

Senator Wagner: I wish to follow the same trend of thought as Senator Asselin, not to expound on what he has said, but to see if I have understood the wording of the legislation.

The purpose of the legislation is to establish, in two steps, the surrender by Canada of somebody who has been sentenced here. There are two steps. The first step is the court. There is no discretionary power given to the court. The court examines the facts that have been exposed, decides whether the crime for which the individual is appearing before the court is listed and, finally, if it is, whether the accused must be surrendered to the country having requested extradition. There is no discretion involved. The judge is bound by the law. The second step, at the ministerial level, also includes discretionary powers which are completely different from the legal step.

The discretionary power of the Minister could be exercised for socio-political reasons or still other reasons. It could very well be that between the time the court gives its verdict and the moment the Minister makes a decision, that such circumstances would arise in the country of origin of the individual concerned that the Minister would state: "No, it's nonsensical to send him back to his country of origin." He could also base his decision on other reasons or circumstances. Consequently, this discretionary power is not the same as the decision made by the judge since he is bound to follow the law. Do I understand these two steps well?

Mr. Landry: I agree with your statement.

Senator Wagner: Now, with regard to the discretionary power of the Minister, I want to ask you, Mr. Asselin, how he determines that the sentence is too severe? I was once in a Middle Eastern country where an individual had both his

[Text]

donné où je me trouvais dans un pays du Moyen-Orient, et, le jour même, un individu s'était fait couper les deux mains pour un crime qui, chez nous, vraiment, ne serait peut-être pas considéré comme un crime tellement, tellement grave. Si cet individu-là, avant de s'être fait couper les deux mains, était venu au Canada, pensez-vous que en vertu de cette loi, le Ministre aurait pu considérer qu'il y avait motif pour refuser l'extradition?

M. Landry: Je crois, Monsieur le sénateur, que c'est certainement un facteur dont le Ministre tiendrait compte. N'étant pas élu moi-même, ni ministre, il va sans dire, je ne sais pas ce que le Ministre déciderait, mais ce serait certainement un facteur à considérer.

Le sénateur Wagner: Ce qu'on essaie de savoir c'est: où est la ligne qui délimite la discrétion du Ministre, ou s'il n'y en a pas?

M. Landry: La ligne qui délimite la discrétion du Ministre, elle est exprimée dans la loi, et le Ministre va, dans les deux articles dont on parle—

Le sénateur Asselin: Lequel?

M. Landry: Dans les deux articles dont on parle, le Ministre doit être en présence, ou bien d'un cas, où il est d'avis que la personne sera vraisemblablement soumise à un châtiment excessivement sévère, ou encore, que la personne est recherchée pour un crime de nature politique. C'est le critère dont le Ministre doit se satisfaire. Mais, un aspect que je n'ai pas mentionné, c'est qu'il ne faut pas ignorer non plus que, relativement à l'article 18, entre autres, quand on pense aux châtiments possibles, dans un autre État, rien n'empêcherait un ministre par le truchement du ministère des Affaires étrangères, d'obtenir quand même certaines assurances, qui, une fois données, on aurait mauvaise grâce à ne pas respecter.

Dans l'affaire Peltier, le gouvernement américain avait donné des assurances que la peine de mort ne serait pas imposée, ou que, si elle était imposée, ne serait pas exécutée.

Le sénateur Asselin: C'est ce qui est arrivé en Haïti.

M. Landry: Nous n'avons pas extradé en Haïti.

Le sénateur Asselin: Oui, vous avez extradé des gens en Haïti.

M. Landry: Je pense qu'on parle de déportation. Mais, même en affaire de déportation, le tribunal d'appel—je n'ai pas lu la loi récemment,—mais, du temps où je la pratiquais, avait compétence, où le Ministre, ou un des deux, avait compétence, pour des raisons humanitaires,—même si la déportation s'imposait, de ne pas déporter.

Le sénateur Wagner: Est-ce que, par exemple, douze mois de travaux forcés seraient considérés comme une peine extrême?

M. Landry: Je ne pourrais pas répondre à cette question. Je la considérerais purement hypothétique. Il faudrait examiner toute la situation, en quoi consistent les travaux forcés, etc.

[Traduction]

hands cut for a crime which would not be considered serious here. Had that individual come to Canada before having his hands chopped off, do you think that, under this legislation, the Minister could have decided that there were sufficient grounds to refuse to extradite him?

Mr. Landry: I think, Senator, that the Minister would take that fact into account. As I was not elected, and neither am I a Minister, it is obvious I cannot say what a Minister would decide, but he would certainly take that fact into account.

Senator Wagner: What we are wondering about is whether or not there are limits to the Minister's discretionary power.

Mr. Landry: The statute explains those limits, and the Minister, under the two sections we are talking about . . .

Senator Asselin: Which one?

Mr. Landry: Under the two sections we are talking about, it must be a case where it appears to the Minister that the individual concerned would be likely to suffer an excessively severe punishment or is alleged to have perpetrated a political crime. The Minister must be satisfied with the criteria. But one aspect I did mention, and that we should not forget, concerns section 18, among others, with regard to possible sentences in other countries. Nothing prevents a Minister, through the Department of Foreign Affairs, from obtaining some assurances which, once granted, could hardly be violated.

With regard to the Pelletier case, the American government had given assurances that the death penalty would not be imposed or that if the death penalty were imposed, it would not be carried out.

Senator Asselin: That is what happened in Haiti.

Mr. Landry: We never extradited to Haiti.

Senator Asselin: Yes, you did extradite people to Haiti.

Mr. Landry: I think you are talking about deportation. The court of appeal, I have not looked at the Act recently, but at the time I was dealing with it, the court of appeal, the Minister or both had the power, on humanitarian grounds, not to deport even when such action was warranted.

Senator Wagner: Would twelve months of hard labour, for example, be considered an extremely severe punishment?

Mr. Landry: I cannot answer that question. I consider it highly hypothetical. You would have to examine the circumstances surrounding the case, what kind of hard labour it is, etc.

[Text]

Le sénateur Wagner: Si un Ministre sait que en retournant un individu chez lui dans son pays, il aurait douze mois de travaux forcés en Sibérie, est-ce que, pour cette raison, il va refuser de le retourner en Russie?

M. Landry: Je pense qu'il faudrait que nous ayons un cas beaucoup plus précis. Si c'était pour un vol de \$10, une somme de \$10, un vol simple à l'étalage, je pense bien que le Ministre se poserait la question.

Le sénateur Wagner: Je suis heureux de vous entendre dire que c'est donc la nature du crime, et non pas le châtement extrême qui est le critère.

M. Landry: Je pense que tous les facteurs vont entrer en ligne de compte, tous. Or nous commettrions une erreur, en ne voulant prendre qu'un aspect. Lorsque nous sommes en présence d'un dossier nous devons regarder tous les facteurs, et le facteur, lorsqu'on parle d'un châtement excessivement sévère, c'est un facteur excessivement sévère par rapport à quoi?

Le sénateur Wagner: Au châtement ou bien au crime?

M. Landry: Non, mais un châtement excessivement sévère, ce pourrait être—dans certains pays, on a pu avoir la peine de mort, par exemple, pour des crimes, et même, en France, on a encore la peine de mort pour le vol à main armée, et pour plusieurs autres crimes. Ceci ne veut pas dire qu'on l'impose. Excessivement sévère par rapport à quoi?

Le sénateur Wagner: Vu votre explication,—je ne veux pas prendre plus de temps,—ne croyez-vous pas qu'il serait plus sage d'insérer dans l'article que la nature du crime, comme l'extrémité, si vous voulez du châtement, devra être prise en considération par le pays?

Le président: Mais, le paragraphe dit:

—un châtement excessivement sévère ou inhumain pour l'infraction—

Le sénateur Wagner: Oui.

Le président: C'est déjà là.

—entraînant l'extradition—

Le sénateur Wagner: Oui, oui.

Le sénateur Asselin: Mais, ce n'est pas la même chose qu'explique le sénateur Wagner. Le sénateur Wagner dit que c'est la sévérité en regard d'une infraction qui a été commise.

Le sénateur Wagner: C'est ça, oui.

M. Landry: Mais, l'infraction qui a été commise est celle pour laquelle on demande l'extradition. L'extradition est demandée relativement à une infraction qui est alléguée avoir été commise par le prévenu dans le pays étranger.

Le président:

l'infraction entraînant l'extradition à l'égard de laquelle on demande son renvoi.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, has there been some event or case which had led to this change in the law?

The Chairman: You mean from the death penalty to something excessively severe?

[Traduction]

Senator Wagner: If a Minister knew by surrendering an individual to his country of origin, he would be condemned to twelve months of hard labour in Siberia, would that be sufficient reason not to send him back to Russia?

Mr. Landry: We would need more details. In the case of a \$10 theft, for example, it would be considered just shoplifting. I think the Minister would take that into consideration.

Senator Wagner: I am happy to hear you say that it is the nature of the crime and not the excessively severe punishment which is the criterion.

Mr. Landry: I think all the elements would be taken into account. Or else, we would be making a mistake by considering only one aspect. We have to consider all the aspects of a case. On what do we base ourselves to determine that a punishment is excessively severe?

Senator Wagner: The punishment or the crime?

Mr. Landry: The punishment. In certain countries such as France, the death penalty is still applied in cases of armed robbery and several other crimes. That does not necessarily mean that it is carried out. Excessively severe as compared to what?

Senator Wagner: In view of your explanation, and I do not want to take much more of your time, do you not think that it would be wiser to add that the country will have to take into account the nature of the crime as well as the excessive severity of the punishment? You insisted . . .

The Chairman: But the subsection states:

an excessively severe or inhuman punishment for the returnable offence . . .

Senator Wagner: Yes.

The Chairman: It is already there:

"returnable offence".

Senator Wagner: Yes.

Senator Asselin: But that is not what Senator Wagner was trying to say. He was saying severity in relationship with the crime committed.

Senator Wagner: That's it, yes.

Mr. Landry: Yes, but extradition is being requested because of an offence allegedly committed by the offender in a foreign country.

The Chairman:

The returnable offence in respect of which his return is requested.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, y a-t-il eu un événement ou une affaire qui ait entraîné cette modification dans la loi?

Le président: Vous voulez dire de la peine de mort à quelque chose d'excessivement sévère?

[Text]

Senator Smith (Colchester): Has there been some case which has led to clause 18 in substitution for the previous section with regard to the death penalty?

Mr. Landry: This clause is in substitution for the other.

Senator Smith (Colchester): I know that.

Mr. Landry: It is meant to achieve a similar result.

Senator Smith (Colchester): That is not what I am asking. I can understand perfectly well if you repeal one section and put another in its place you are making a substitution. That scarcely requires explanation, if I may courteously say so. What I am asking you is, has there been some event or some case which has led to the desire to make this change in the law?

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section, Department of Justice: Mr. Chairman, there has been no specific case that we know of. I think what happened originally, when this was dealing with capital punishment, was that it was very black and white and applied only to capital punishment. Then there was a reconsideration by the Minister. The present section 17 of the Fugitive Offenders Act, the 1883 act, reads:

Whenever it is made to appear to the court that by reason of the trivial nature of the case, or by reason of the application for the return of a fugitive not being made in good faith, in the interests of justice, or that, for any reason, it would, having regard to the distance, to the facilities for communication, and to all the circumstances of the case, be unjust or oppressive or too severe a punishment to return the fugitive either at all or until the expiration of a certain period, the court may discharge the fugitive—

There it is the court's discretion:

... either absolutely or on bail, or order that he shall not be returned until after the expiration of the period named in the order, or make such other order in the premises, as to the court seems just.

I think it was in keeping with some type of similar provision that it was put into the new bill. The old one with capital punishment was reconsidered, but the idea was to continue on with a similar provision.

Senator Smith (Colchester): The section you have just read deals with the discretion of the judge.

Mr. Ewaschuk: Yes.

Senator Smith (Colchester): The section which has been the subject of this discussion deals with the discretion of the Minister. Those are two very different things. Why is it necessary to substitute the discretion of the Minister for the judgment of the court?

Mr. Ewaschuk: Under the Fugitive Offenders Act the court had a certain discretion; and then the Governor General had a discretion and the Minister of Justice did not act. The minister acted, and still does, under the Extradition Act.

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): Y a-t-il eu une affaire qui a entraîné la création de l'article 18 en remplacement de l'ancien article en ce qui concerne la peine de mort?

M. Landry: Cet article remplace l'autre.

Le sénateur Smith (Colchester): Je le sais.

M. Landry: Il vise à atteindre le même résultat.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce n'est pas ce que j'ai demandé. Je comprends parfaitement bien que si vous abrogez un article et que vous le remplacez par un autre, vous effectuez une substitution. Cela n'a guère besoin d'explications si je peux courtoisement le faire remarquer. Ce que je vous demande, c'est s'il y a eu un événement ou une affaire à la source du désir d'apporter cette modification à la loi?

M. E. G. Ewaschuk, directeur, section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice: Monsieur le président, nous n'avons pas connaissance d'une affaire précise. Je crois que ce qui s'est produit à l'origine, en matière de peine capitale, c'était que l'article était dans les formes et s'appliquait uniquement à la peine capitale. Le ministre a ensuite procédé à une nouvelle étude. L'actuel article 17 de la loi sur les criminels fugitifs, loi de 1883, est libellé comme suit:

Lorsqu'il est démontré à la cour que, en raison du peu d'importance de l'affaire, ou en raison de ce que la demande en vue du renvoi d'un fugitif n'a pas été faite de bonne foi dans l'intérêt de la justice, ou que pour d'autres raisons le renvoi de ce fugitif, ou son renvoi avant l'expiration d'un certain délai, serait une punition injuste ou tyrannique ou trop sévère, eu égard à la distance, aux moyens de communication et à toutes les circonstances de l'affaire, la cour peut le libérer...

Voici maintenant le pouvoir discrétionnaire de la cour:

... soit absolument soit sous caution, ou ordonner qu'il ne soit pas renvoyé avant l'expiration du délai énoncé dans l'ordre, ou donner à son égard tout autre ordre qu'elle estime juste.

Je pense que c'est conformément à quelques types de dispositions similaires que le nouvel article a été inclus dans le nouveau bill. L'ancienne disposition, la peine capitale, a de nouveau été examinée mais l'idée était de continuer avec une disposition similaire.

Le sénateur Smith (Colchester): L'article que vous venez de lire traite du pouvoir discrétionnaire du juge.

M. Ewaschuk: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): L'article qui a fait l'objet de la présente discussion traite du pouvoir discrétionnaire des ministres. Il s'agit de deux choses très différentes. Pourquoi est-il nécessaire de substituer le pouvoir discrétionnaire du ministre au jugement de la Cour?

M. Ewaschuk: En vertu de la loi sur les criminels fugitifs, la Cour possède un certain pouvoir discrétionnaire, le gouverneur général avait un pouvoir discrétionnaire et le ministre de la Justice n'agissait pas. Le ministre agissait et continue de le faire en vertu de la loi sur l'extradition.

[Text]

Senator Smith (Colchester): I understand that.

Mr. Ewaschuk: It was decided, in fact, to parallel the Extradition Act in this regard so that they would be virtually the same, and the discretion has now been given, as in the Extradition Act, in this proposed Fugitive Offenders bill to the Minister.

Senator Smith (Colchester): Perhaps it has, but it does not seem to me that that is exactly the case the way you read the section to me and then explained the process. As I understand it, under the Extradition Act the court has the kind of discretion that you have read. Is that what you are saying?

Mr. Ewaschuk: No. Under the Extradition Act there was a celebrated case of a few years ago out of Toronto by the name of Carlton Armstrong. The State of Wisconsin was asking for his return. It was decided finally in the Federal Court of Appeal that the court did not have the discretion. The court would hear evidence on whether or not it was a political crime, but the Minister would decide whether or not it was a political crime. The court was quite clear on its reading of the Extradition Act to that effect, so it is the Minister's discretion.

Senator Smith (Colchester): What section were you just reading from?

Mr. Ewaschuk: I was reading from the old Fugitive Offenders Act.

Senator Smith (Colchester): Let's not jump around. That is what I started to talk about. Are you saying that under the existing Fugitive Offenders Act the discretion we are now talking about rested with the judge?

Mr. Ewaschuk: Yes, the magistrate.

Senator Smith (Colchester): As I further understand it, clause 18 transfers the discretion to the Minister.

Mr. Ewaschuk: Yes.

Senator Smith (Colchester): The question I asked some minutes ago was: Why was it considered necessary to transfer the discretion from the judge or court to the Minister?

Mr. Landry: Under the old act we were dealing with a maximum of twelve countries. We will now have to deal with approximately 72.

Senator Laird: Eighty something, is it not?

Mr. Landry: It is over 70 countries, and the number keeps changing with the addition of new countries. In this area it would be difficult for a court to gather and hear evidence in the way a court normally does, subject to the rules of the court, and so on. Many of the factors that have to be borne in mind in this area are more easily accessible through government services and the Department of External Affairs, but not in a way that a court could achieve.

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): Je comprends.

M. Ewaschuk: En fait, il a été décidé d'établir à cet égard un parallèle avec la loi sur l'extradition de façon que ces deux lois soient pratiquement identiques. Comme dans la loi sur l'extradition, dans ce bill proposé en ce qui concerne les criminels fugitifs, le pouvoir discrétionnaire a maintenant été donné au ministre.

Le sénateur Smith (Colchester): Il l'a peut-être été, mais il ne me semble pas que ce soit exactement le cas de la façon dont vous m'avez lu l'article et expliqué le processus. D'après ce que je comprends, en vertu de la loi sur l'extradition, la cour possédait le genre de pouvoir discrétionnaire dont vous avez fait lecture. Est-ce cela que vous voulez dire?

M. Ewaschuk: Non. Dans le cadre de la loi sur l'extradition, il y a eu, il y a quelques années à Toronto, une affaire célèbre: celle de Carlton Armstrong. L'État du Wisconsin demandait son retour. Il a été finalement décidé à la Cour d'appel fédérale que la cour ne possédait pas le pouvoir discrétionnaire. La Cour devait entendre les témoignages quant à savoir s'il s'agissait ou non d'un crime politique, mais il appartenait au ministre d'en décider. La Cour s'était montrée à cet effet parfaitement claire dans sa lecture de la Loi sur l'extradition, de sorte qu'il s'agit du pouvoir discrétionnaire du ministre.

Le sénateur Smith (Colchester): Quelle était exactement l'article que vous lisiez?

M. Ewaschuk: L'article de l'ancienne loi sur les criminels fugitifs.

Le sénateur Smith (Colchester): Ne nous égarons pas. Il s'agit là de ce dont j'avais commencé de parler. Déclarez-vous qu'en vertu de la loi existante sur les criminels fugitifs, le pouvoir discrétionnaire dont nous sommes maintenant en train de parler appartenait au juge?

M. Ewaschuk: Oui, au magistrat.

Le sénateur Smith (Colchester): D'après ce que je comprends, l'article 18 transfère le pouvoir discrétionnaire au ministre.

M. Ewaschuk: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): La question que j'ai posée il y a quelques minutes était la suivante: pourquoi on a cru nécessaire de transférer le pouvoir discrétionnaire du juge ou de la Cour au ministre?

M. Landry: L'ancienne loi englobe douze pays au maximum. Ce chiffre sera maintenant porté à environ 72.

Le sénateur Laird: Dans les 80, n'est-ce pas?

M. Landry: Il y en a plus de 70 et le nombre change constamment avec l'adjonction de nouveaux pays. Dans ce domaine, il serait difficile pour un tribunal de recueillir et d'entendre les témoignages en suivant la procédure normale, en respectant les règlements de la Cour, etc. Un grand nombre des facteurs que l'on doit avoir à l'esprit dans ce domaine sont beaucoup plus facilement accessibles par l'intermédiaire des services du gouvernement et du ministère des Affaires exté-

[Text]

I do not wish to point to individual cases of changes that occur from time to time in certain Commonwealth countries, but this gives room for a Minister to manoeuvre in most difficult situations, where it would be difficult for a government to go before a court and claim that the state of affairs in a given country is such that it would be very dangerous to extradite this person. These are matters that are better left with the executive and with the Minister.

As I pointed out earlier, these are matters that are subject to change, if not month by month or year by year, at least over a period of time. When I am speaking here I have in mind one particular country.

Senator Laird: So have I.

Mr. Landry: It is a Commonwealth country, where if extradition were sought, the Minister would have to give his full attention to the case under those sections, while he might not if the request was coming from England or some other Commonwealth country. This is the difficulty you have. You are dealing in a very sensitive area where, although evidence would be sufficient to convince a court, bearing in mind the rules of the court, it would be extremely difficult to do it, while to leave it to the consideration of the Minister, who is not bound by the rules of evidence that a court must follow, is a different matter, and also would not expose the Canadian government to difficulties in international relations.

Senator Laird: For example, in Uganda.

Senator Smith (Colchester): I have some idea, I suppose, of what countries are being referred to. All I can say to that, however, is that it seems to me that an argument that the thing is too tender to be left to the courts to decide according to some process of law and rules which are recognized as part of the law is tantamount to saying, "Okay, let's do them by a flick of the minister's wrist." How do you answer that?

Mr. Landry: My position here is not one where I may argue, although I have that tendency.

Senator Smith (Colchester): I would not for the world have the witness think he is not in the position to argue with something I might say, Mr. Chairman.

Mr. Landry: I would submit respectfully that when a matter of this nature is brought forward—and I have had the privilege, or misfortune, of dealing with the Peltier matter—it is considered most carefully in full detail, and all possible factors from all possible sources are taken into consideration. These are difficult decisions for Ministers to make. They are certainly not made by flipping a coin. I am sure all Ministers appreciate quite well that the day following one of their decisions, questions will be asked in the House of Commons and they will be put in the position of having to explain the decision they have made. That is the way I see it.

[Traduction]

rieures, mais leur façon de procéder est différente de celle d'une Cour.

Je ne veux pas faire mention des modifications précises qui se produisent de temps à autres dans certains pays du Commonwealth, mais cela laisse au ministre la possibilité de manoeuvrer dans des situations extrêmement complexes où il pourrait être en fait difficile pour un gouvernement de se présenter devant un tribunal et de prétendre que l'état des affaires dans un pays donné est tel qu'il serait extrêmement dangereux d'extrader cette personne. Il s'agit là de questions qu'il est préférable de laisser à l'exécutif et au ministre.

Comme je l'ai déjà fait remarquer, ce sont là des éléments qui sont sujets à évolution, sinon d'un mois à l'autre, ou d'une année à l'autre, au moins sur une certaine période. Je pense en ce moment à un pays bien particulier.

Le sénateur Laird: Moi aussi.

M. Landry: Qui se trouve être un pays membre du Commonwealth, et où toute extradition demandée requerrait, en vertu de ces articles de la part du ministre, toute son attention, ce qui ne serait pas le cas si la demande émanait de l'Angleterre ou d'un autre pays du Commonwealth. Il y a là une difficulté. Il s'agit d'un domaine extrêmement délicat, et bien que la preuve puisse suffire à convaincre les juges, les règles de la procédure rendraient la chose malaisée, alors que tout prendrait un tour différent si l'on remettait l'affaire entre les mains du ministre qui, lui, n'est pas tenu par les mêmes règles de la preuve que le tribunal, et qu'alors le gouvernement canadien n'aurait rien à craindre pour sa politique diplomatique.

Le sénateur Laird: Par exemple, en Ouganda.

Le sénateur Smith (Colchester): Je crois savoir à quels pays il est fait allusion. Cependant j'ai l'impression que d'y voir matière trop délicate pour être laissée entre les mains des juges, qui auraient à décider conformément à la règle de droit et conformément à des règles qui émanent de la Loi revient à peu près à dire «D'accord, laissons la signature du ministre en décider». Que pouvez-vous répondre à cela?

M. Landry: Je ne suis pas en mesure d'en débattre ici, bien que ce soit plutôt mon habitude.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne voudrais pas pour un empire, que le témoin puisse penser qu'il n'est pas en mesure de pouvoir discuter avec moi, monsieur le président.

M. Landry: Avec votre permission je dirai donc ici que lorsqu'une cause de cette importance est portée à l'attention du ministre, et j'ai eu moi-même le privilège ou la malchance comme vous voudrez, d'avoir à m'occuper de l'affaire Peltier, elle est examinée avec la plus grande attention, dans les moindres détails, et tous les éléments d'information possibles, des sources les plus diverses, sont pris en considération. Pour les ministres ce sont là des décisions graves à prendre. Et ils ne s'y prennent certainement pas en jouant à pile ou face. Je suis sûr que tous les ministres sont tout à fait conscients de ce que le lendemain de leur décision, on pourra leur poser des questions à la Chambre et qu'ils auront à répondre de leur décision. Voilà comment je vois la chose.

[Text]

Simply because the matter is left in the hands of the Minister is no reason to assume that the decision will not be made as carefully as it would be if it were being made by a court. Indeed, the difference is that the minister, in deciding on these matters, will be able to consider information that could not be conveyed to a court because of the rules within which a court functions. A court is not there to weigh the relations that exist and the preservation of those relations between two countries or to consider what can or cannot be said in relation to such matters. Indeed, from that point of view the Minister is in a better position than the court.

Senator Smith (Colchester): I guess that is a matter of taste. But let me say in all seriousness, Mr. Chairman, that it seems to me that once you accept that argument, it is but a short step to accepting the argument that a minister is much better placed than a court to decide many other things.

The Chairman: I don't see that step.

Senator Smith (Colchester): You don't see it, but it is there, nevertheless.

The Chairman: Mr. Landry, does this not conform with the provisions of the Extradition Act?

Mr. Ewaschuk: Yes.

The Chairman: And with extradition acts generally in the Commonwealth—and by “Commonwealth” I mean the one that existed when I was young.

Mr. Landry: Some of the Commonwealth countries have clauses even dealing with the death penalty or a discretion not to extradite in certain matters. The convention that was signed by the Commonwealth countries in the supplementary provision has in it the beginning of the clause we have here, to the effect that in relation to offences punishable by death there is a reservation made for the possibility that extradition may not take place when, having regard to all the circumstances of the case, there is any likelihood that if the person were returned the sanction would be unjust, oppressive, and too severe a punishment. The Commonwealth countries have considered that their enabling legislation in the future would adopt clauses limiting extradition or reserving the right not to extradite when, in the opinion of the executive authority of the particular state, the situation I have just described would prevail. The Commonwealth countries are aware of this reservation and many have adopted similar reservations. That is in the scheme that was adopted in 1966, although not in those words.

Senator Smith (Colchester): I can only observe that simply because many people commit a sin it does not make it any less a sin.

The Chairman: It all depends on the sin.

Senator Smith (Colchester): Some may be more present than others. Mr. Chairman, I will desist for the moment.

The Chairman: Is it the wish of the committee to consider any of the other changes or any of the other clauses? As I mentioned, they are just changes in wording. There are three

[Traduction]

Je ne pense pas que le ministre décide moins en connaissance de cause que ne le feraient les tribunaux. Par contre ce qui est certain c'est qu'en prenant sa décision, le ministre pourra disposer d'éléments d'information qui ne pourraient pas être mis à la disposition des juges, en raison de la réglementation à laquelle sont assujettis les tribunaux. Les tribunaux en effet ne sont pas là pour tenir compte des relations qui existent entre pays, ni de ce qui pourrait être dit ou ne pas être dit pour les préserver. Je crois que dans cette optique le ministre occupe une position privilégiée.

Le sénateur Smith (Colchester): Je pense que c'est un peu affaire de goût. Mais je pense sérieusement, monsieur le président, que si vous acceptez cet argument, vous ne serez pas loin d'en accepter un autre qui dira que dans bien des ressorts le ministre est bien mieux placé que les tribunaux pour décider.

Le président: Je ne vois pas pourquoi.

Le sénateur Smith (Colchester): Vous ne voyez pas pourquoi mais pourtant c'est ainsi.

Le président: Monsieur Landry, n'est-ce pas conforme aux dispositions de la Loi sur l'extradition?

M. Ewaschuk: Si.

Le président: Et aux lois sur l'extradition généralement en vigueur dans le Commonwealth, et en parlant de «Commonwealth» je pense à celui de ma jeunesse.

M. Landry: Dans certains pays du Commonwealth, la peine de mort est même mentionnée ainsi que la possibilité dans certains cas de ne pas extraditer. Vous voyez, l'accord qui a été signé par les pays membres du Commonwealth, contient dans une disposition supplémentaire le début des termes dont il est question ici, laissant ouverte la possibilité de ne pas avoir recours à l'extradition, et ce dans des cas qui ne sont pas justifiables de la peine de mort, et s'il apparaît que la personne qui devrait retourner dans le pays en question aurait à subir un châtiment injuste, et hors de proportion avec la faute commise. Les pays du Commonwealth ont décidé d'adopter dans le futur une législation fixant les limites de l'extradition ou réservant la possibilité de ne pas extraditer, lorsque de l'avis de l'autorité compétente de l'État en question, la situation que je viens de décrire l'exigerait. Les pays membres du Commonwealth sont conscients de l'importance de cette disposition que déjà beaucoup ont adoptée. La version de 1966 en fait mention, il est vrai dans des termes différents.

Le sénateur Smith (Colchester): J'aimerais faire simplement remarquer que les péchés de la foule restent quand même des péchés.

Le président: Tout dépend de quel péché il s'agit.

Le sénateur Smith (Colchester): Certains sont d'une actualité plus brûlante que d'autres. Monsieur le président, j'aimerais ne plus prendre la parole.

Le président: Le Comité désire-t-il examiner d'autres modifications ou d'autres dispositions? Comme je l'ai déjà fait remarquer, ce sont juste quelques modifications dans la rédaction.

[Text]

more rather technical changes that the department suggests, but which hardly need an explanation, since the changes are not substantive.

Senator Laird: These changes are not in the substantive law.

Mr. Landry: No.

The Chairman: I am satisfied myself, but I do want the members of the committee to be satisfied. Senator Smith might not be.

Senator Smith (Colchester): If it please you, Mr. Chairman, I do want to know what these changes mean in practical terms. The first deals with clause 2 on page 3, lines 12 to 14.

Mr. Landry: With this we are trying to cover places such as St. Kitts, St. Vincent and Ste. Lucia. These are countries within the Commonwealth. They are represented in their international relations by England. They fall in that definition. It is a re-expression of paragraph (b) under "part of the Commonwealth." This wording would be preferable to what is in the text of bill S-9 as printed.

Senator Asselin: What about the new country—the Commonwealth of Dominica?

Mr. François Côté, Counsel, Department of Justice: Mr. Chairman, the Commonwealth of Dominica would presumably fall in paragraph (b). The reason for the amendment is to make clear the definition of "part of the Commonwealth." The way it is worded there makes it a vicious circle. It is the same thing, but there was a reason for the distinction between (a) and (b) and it does not show as it reads now.

Senator Asselin: Even in the Commonwealth countries who do not recognize the Queen as head of state?

Mr. Landry: Yes.

Senator Asselin: I raised this point in the Senate, but Senator McIlraith did not share my view.

Mr. Landry: Under the present act 12 countries are caught. Those are the countries that recognize the Queen as head of state. We have gone away from that by this new definition. We are now catching more than 70 countries in the net.

Le président: Ce changement est probablement le résultat de ce que vous avez dit en deuxième lecture.

Le sénateur Asselin: Il me semble que c'est ce que j'ai dit.

Le président: Oui, c'est la question que vous avez posée.

Le sénateur Asselin: Quelquefois l'opposition est utile.

Le président: Oui. If it is acceptable, will an honourable member move?

Senator Asselin: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Carried.

Mr. Landry: At page 4, the first paragraph is subclause (4) of clause 2 and it says:

A certificate of the Secretary of State for External Affairs that a dependent territory has . . .

[Traduction]

tion. Il y a trois autres modifications d'ordre technique, que le ministère a suggérées, mais qui ont à peine besoin d'être exposées ici, en raison de leur peu de teneur.

Le sénateur Laird: Ces modifications ne touchent pas à l'essentiel de la loi.

M. Landry: Non.

Le président: Pour ma part je suis satisfait, mais je voudrais que les membres du Comité le soient également. Ce n'est peut-être pas le cas du sénateur Smith.

Le sénateur Smith (Colchester): Si cela peut vous faire plaisir, monsieur le président, je voudrais savoir ce qu'impliquent ces changements dans la pratique. Le premier changement porte sur l'article 2 de la page 3, des lignes 21 à 24.

M. Landry: Avec ces changements, nous voulons couvrir notamment Saint-Kitts, Saint-Vincent et Sainte-Lucie, qui font partie du Commonwealth. Dans leurs relations internationales, ils sont représentés par l'Angleterre. Ils entrent donc dans la définition. C'est une répétition de l'alinéa *b)* sous la rubrique «partie du Commonwealth». Ce libellé est préférable à celui du texte du bill S-9 dans sa forme actuelle.

Le sénateur Asselin: Et à propos de la Dominique?

M. François Côté, expert-conseil, ministère de la Justice: Monsieur le président, ce pays sera probablement inclus dans l'alinéa *b)*. La modification a pour but de préciser la définition de «partie du Commonwealth». Avec le libellé actuel, on aboutit à un cercle vicieux. En fait, c'est la même chose, mais il y avait lieu de faire une distinction entre les alinéas *a)* et *b)* puisque le libellé actuel n'en fait aucune.

Le sénateur Asselin: Même dans les pays du Commonwealth qui ne reconnaissent pas la Reine comme chef d'État?

M. Landry: Oui.

Le sénateur Asselin: J'ai soulevé la question au Sénat, mais le sénateur McIlraith n'était pas de mon avis.

M. Landry: Aux termes de la loi actuelle, 12 pays se font prendre au piège—ceux qui reconnaissent la Reine comme chef d'État. Cette nouvelle définition contourne la difficulté. Nous visons maintenant plus de 70 pays.

The Chairman: This amendment probably results from what you have been saying on second reading.

Senator Asselin: I think that's what I said.

The Chairman: Yes, it is.

Senator Asselin: It is sometimes useful to argue.

The Chairman: Yes. Si cela vous convient, un honorable sénateur pourrait-il présenter la motion?

Le sénateur Asselin: Je le propose.

Le président: Les Sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Landry: À la page 4, le premier paragraphe est le paragraphe (4) de l'article 2, qui stipule:

Le certificat du secrétaire d'État aux Affaires extérieures selon lequel un territoire dépendant a . . .

[Text]

Because of the new drafting of that previous paragraph (b) we no longer need "or has not". Those words would have to be eliminated as a consequential amendment to the previous one. In French it is "ou n'a pas" and "or has not" in English.

The Chairman: Is that agreed? It is moved by Senator Wagner.

Hon. Senators: Carried.

Mr. Landry: I have the privilege, honourable senators, of being assisted by a very competent director, and he has noted that we do not refer to the word "complaint". We are dealing with "informations". The word "complaint" is surplus. In French it is "plainte". Those two words are being dropped in the proposed amendment and you remain with "warrant or information".

The Chairman: Is that agreed, honourable senators? It is moved by Senator Wagner.

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Are there any other amendments or questions that honourable senators want to ask? If not would an honourable senator move that I report the bill with the amendments that we have approved?

Senator Robichaud: I so move.

Senator Smith (Colchester): Please record me as not voting in favour of that. I do not approve of the clause we were having such a discussion about, and I do not care to vote for reporting the bill with that clause retained.

Senator Asselin: I am sure that my colleague will make his point on third reading.

The Chairman: Senator Robichaud has moved that I report this bill as amended. All in favour? All opposed? The motion is carried, on division.

Thank you, that concludes this afternoon's meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

Compte tenu du nouveau libellé de l'alinéa b), nous n'avons plus besoin de l'expression «ou n'a pas». Ces mots devront donc être éliminés, suite à la modification de l'ancien alinéa. Il s'agit de «ou n'a pas», en français, et de «or has not», en anglais.

Le président: Adopté? Le sénateur Wagner propose.

Des voix: Adopté.

M. Landry: Je suis aidé dans mes travaux par un directeur très compétent et il a remarqué que nous n'utilisons pas le mot «plainte». On parle de «renseignements». Le mot «complaint» est de trop. En français, on parle de «plainte». On est en train d'insérer ces deux termes dans la modification proposée et il reste encore «mandat ou renseignements.»

Le président: La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs? Elle est du sénateur Wagner.

Des voix: Adopté.

Le président: Y a-t-il d'autres questions que les honorables sénateurs voudraient poser? Sinon, un honorable sénateur pourrait-il proposer que je fasse rapport du bill avec les modifications que nous avons approuvées?

Le sénateur Robichaud: J'en fais la proposition.

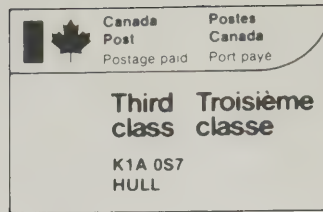
Le sénateur Smith (Colchester): Pouvez-vous inscrire que je ne suis pas en faveur. Je n'approuve pas l'article dont nous avons tellement parlé et il m'importe peu de voter pour faire rapport du bill avec l'inclusion de cet article.

Le sénateur Asselin: Je suis sûr que mon collègue soulèvera la question en troisième lecture.

Le président: Le sénateur Robichaud a proposé que je fasse rapport du projet de loi, sous sa forme modifiée. Ceux qui sont en faveur? Ceux qui sont contre? La motion est adoptée sur division.

Merci beaucoup, voilà qui termine notre séance de cet après-midi.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Department of Justice:

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General
(Criminal Law);

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment
Section.

Ministère de la Justice:

M. L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (Droit
pénal);

M. E. G. Ewaschuk, directeur, section des modifications au
droit pénal.

0111
10-24
- 132

Government
Publications



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978

Quatrième session de la
trentième législature, 1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, December 20, 1978

Le mercredi 20 décembre 1978

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Complete Proceedings on

The referral back of the Bill S-9,
"An Act respecting fugitive offenders
in Canada", and the referral of
a motion in amendment relating thereto.

Seul et unique fascicule sur

Le second renvoi du Bill S-9:
«Loi concernant les criminels en fuite
réfugiés au Canada», et le renvoi
d'une motion d'amendement s'y rapportant.

REPORT OF THE COMMITTEE

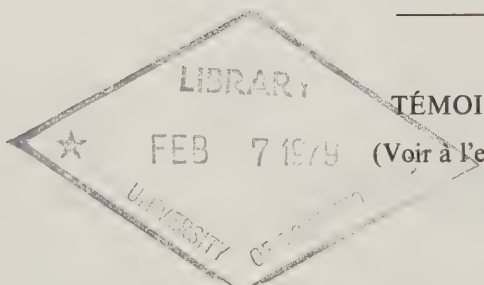
RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|-----------------------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Croll | McIlraith |
| Eudes | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Frith | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith (<i>Colchester</i>) |
| Hastings | Stanbury |
| Hayden | Wagner |
| Laird | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|-----------------------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Croll | McIlraith |
| Eudes | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Frith | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith (<i>Colchester</i>) |
| Hastings | Stanbury |
| Hayden | Wagner |
| Laird | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, December 19, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., for the third reading of the Bill S-9, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada", and

On the motion in amendment thereto of the Honourable Senator Perrault, P.C., seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill be not now read the third time but that it be amended as follows:—

Page 2, clause 2: Strike out lines 21 to 40 and substitute the following:

"(a) the murder, kidnapping or other assault on or restriction of the liberty of

(i) a head of state, including any member of a collegial body performing the functions of a head of state under the constitution of the state concerned, a head of a government or a minister of foreign affairs, and

(ii) a person mentioned in paragraphs (b), (c) or (d) of the definition "internationally protected person" in section 2 of the *Criminal Code* in the circumstances described in those paragraphs,".

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Cook moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey, that the motion in amendment be not now adopted but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; and

That the Bill be not now read the third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for further consideration.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 19 décembre 1978:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., tendant à la troisième lecture du Bill S-9 intitulé «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada», et

Sur la motion en amendement à ce sujet de l'honorable sénateur Perrault, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le bill ne soit pas maintenant lu pour la troisième fois mais qu'il soit modifié comme suit:

Page 2, article 2: Remplacer les lignes 12 à 31 par ce qui suit:

«a) le meurtre, l'enlèvement ou autres voies de fait ou entrave à la liberté

(i) d'un chef d'État, y compris de chaque membre d'un organe collégial remplissant en vertu de la constitution de l'État considéré les fonctions de chef d'État, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères, et

(ii) des personnes visées aux alinéas b) à d) de la définition de «personne jouissant d'une protection internationale» que donne l'article 2 du *Code criminel* dans les circonstances que mentionnent ces alinéas.».

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Cook propose, appuyé par l'honorable sénateur Godfrey, que la motion en amendement ne soit pas adoptée maintenant mais qu'elle soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, et

Que le bill ne soit pas lu pour la troisième fois maintenant mais qu'il soit déferé de nouveau au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour plus ample étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 20, 1978
(4)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Hastings, Langlois, McIlraith, Robichaud and Smith (*Colchester*). (9)

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

With reference to Bill S-9, intituled "An Act respecting fugitive offenders in Canada" reported on by the Committee on Thursday, December 7, 1978, the Senate passed the following motion on Tuesday, December 19, 1978:

"THAT the motion in amendment be not now adopted but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; and

That the Bill be not now read the third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for further consideration.

The Committee proceeded to examine the above order of reference.

Witnesses:

1. From the Department of Justice:

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assitant Deputy Attorney General, (Criminal Law);

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section.

2. From the Department of External Affairs:

Mr. D. B. MacPhee, Deputy Director, Commonwealth Institutions Division.

The witnesses answered questions.

After discussion, and on motion duly put, it was Resolved to recommend to the Senate that it adopt the amendment moved in the Senate on December 13, 1978. The proposed amendment read as follows:

Page 2, clause 2: Strike out lines 21 to 40 and substitute the following:

"(a) the murder, kidnapping or other assault on or restriction of the liberty of

(i) a head of state, including any member of a collegial body performing the functions of a head of state under the constitution of the state concerned, a head of a government or a minister of foreign affairs, and

(ii) a person mentioned in paragraphs (b), (c) or (d) of the definition "internationally protected person" in

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 DÉCEMBRE 1978
(4)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg, (*président*).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Hastings, Langlois, McIlraith, Robichaud et Smith (*Colchester*). (9)

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

En ce qui a trait au bill S-9, intitulé «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada» rapporté par le Comité le jeudi 7 décembre 1978, le Sénat a adopté la motion suivante, le mardi 20 décembre 1978:

«QUE la motion en amendement ne soit pas adoptée maintenant mais qu'elle soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, et

Que le bill ne soit pas lu pour la troisième fois maintenant mais qu'il soit déferé de nouveau au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour plus ample étude.

Le Comité entreprend l'examen de l'ordre de renvoi susmentionné.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M^e L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint, (Droit pénal);

M. E. G. Ewaschuk, directeur, Section des modifications au droit pénal.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. D. B. MacPhee, directeur adjoint, Direction des institutions du Commonwealth.

Les témoins répondent aux questions.

Après discussion, et sur motion dûment mise aux voix, il est décidé de recommander au Sénat qu'il adopte l'amendement proposé au Sénat le 13 décembre 1978. L'amendement proposé se lit comme suit:

Page 2, article 2: Remplacer les lignes 13 à 31 par ce qui suit:

«a) le meurtre, l'enlèvement ou autre voies de fait ou entrave à la liberté

(i) d'un chef d'État, y compris de chaque membre d'un organe collégial remplissant en vertu de la constitution de l'État considéré les fonctions de chef d'État, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères, et

(ii) des personnes visées aux alinéas b) à d) de la définition de personne jouissant d'une protection

section 2 of the Criminal Code in the circumstances described in those paragraphs.”.

The Honourable Senator Robichaud moved the following amendment:

1. *Page 3, clause 2:* Strike out lines 12 to 14 and substitute the following:

“(b) any country or territory within the Commonwealth that though not sovereign and independent is not designated as a dependent territory pursuant to paragraph a);”

The motion carried.

The Honourable Senator McIlraith moved that the Bill be further amended as follows:

2. *Page 4, clause 2:* In the English version only, strike out line 8 and substitute the following:

“has been so designated.”

On motion of the Honourable Senator Langlois, it was Resolved to report the Bill as amended and to include the recommendation on the proposed amendment.

At 4:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

internationale que donne l'article 2 du *Code criminel* dans les circonstances que mentionnent ces alinéas,»

L'honorable sénateur Robichaud propose l'amendement suivant:

1. *Page 3, article 2:* Remplacer les lignes 21 à 24 par ce qui suit:

«b) tout pays ou territoire du Commonwealth qui, sans être souverain et indépendant, n'est pas déclaré territoire dépendant en vertu de l'alinéa a);»

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur McIlraith propose que le bill soit à nouveau modifié comme suit:

2. *Page 4, article 2:* Dans la version anglaise seulement remplacer la ligne 8 par ce qui suit:

«has been so designated.»

Sur motion de l'honorable sénateur Langlois, il est décidé de faire rapport du bill modifié et d'inclure la recommandation sur l'amendement proposé.

A 16 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 21, 1978

On December 7, 1978, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, having examined the Bill S-9, intituled, "An Act respecting fugitive offenders in Canada", reported the same with certain amendments. The report of your Committee was adopted by the Senate on December 11, 1978.

On December 19, 1978, during consideration of the motion for third reading of the Bill, it was moved in amendment that the Bill be not then read the third time but that it be amended. It was also moved in amendment that the motion in amendment be referred to your Committee and that the Bill be referred back to your Committee for further consideration.

Having examined the motion in amendment, your Committee now recommends the adoption by the Senate of the proposed amendment, which reads as follows:

Page 2, clause 2: Strike out lines 21 to 40 and substitute the following:

"(a) the murder, kidnapping or other assault on or restriction of the liberty of

(i) a head of state, including any member of a collegial body performing the functions of a head of state under the constitution of the state concerned, a head of a government or a minister of foreign affairs, and

(ii) a person mentioned in paragraph (b), (c) or (d) of the definition "internationally protected person" in section 2 of the Criminal Code in the circumstances described in those paragraphs,".

Having re-examined the Bill, your Committee also recommends that the Bill be further amended as follows:

1. *Page 3, clause 2:* Strike out lines 12 to 14 and substitute the following:

"(b) any country or territory within the Commonwealth that though not sovereign and independent is not designated as a dependent territory pursuant to paragraph a);"

2. *Page 4, clause 2:* In the English version only, strike out line 8 and substitute the following:

"has been so designated."

It should be noted that the amendment set out in item 1 above replaces the first amendment of your Committee's report of December 7, 1978, and the amendment set out in item 2 above is an additional amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 21 décembre 1978

Le 7 décembre 1978, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ayant étudié le Bill S-9 intitulé «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada» et a rapporté ledit bill avec certains amendements. Le Sénat a adopté le rapport de votre Comité le 11 décembre 1978.

Le 19 décembre 1978, en délibérant sur la motion tendant à l'adoption du Bill en troisième lecture, il a été proposé en amendement à la motion que le Bill ne soit pas alors lu une troisième fois mais qu'il soit amendé. Il a par ailleurs été proposé en amendement que la motion en amendement soit déferée à votre Comité et que le Bill soit déferé de nouveau pour plus ample étude.

Après avoir étudié la motion en amendement, votre Comité recommande l'adoption par le Sénat de l'amendement proposé, qui se lit comme suit:

Page 3, article 2: Remplacer les lignes 13 à 31 par ce qui suit:

«a) le meurtre, l'enlèvement ou autres voies de fait ou entrave à la liberté

(i) d'un chef d'État, y compris de chaque membre d'un organe collégial remplissant en vertu de la constitution de l'État considéré les fonctions de chef d'État, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères, et

(ii) des personnes visées aux alinéas b) à d) de la définition de personne jouissant d'une protection internationale que donne l'article 2 du *Code criminel* dans les circonstances que mentionnent ces alinéas,»

Après avoir examiné le Bill à nouveau, votre Comité recommande également que le Bill soit amendé à nouveau comme suit:

1. *Page 3, article 2:* Remplacer les lignes 21 à 24 par ce qui suit:

«b) tout pays ou territoire du Commonwealth qui, sans être souverain et indépendant, n'est pas déclaré territoire dépendant en vertu de l'alinéa a);»

2. *Page 4, article 2:* Dans la version anglaise seulement remplacer la ligne 8 par ce qui suit:

«has been so designated.»

Il importe de noter que l'amendement énuméré à l'article 1 ci-dessus remplace le premier amendement du rapport de votre Comité du 7 décembre 1978 et l'amendement énuméré à l'article 2 ci-dessus est un amendement supplémentaire.

Respectueusement soumis,

Le président

H. CARL GOLDENBERG

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 20, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-9, respecting fugitive offenders in Canada, met this day at 3.30 p.m. to give further consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us for further consideration Bill S-9, respecting fugitive offenders in Canada. I am going to ask Mr. Landry to explain the amendments which prompted the bill's referral back to committee on the motion for third reading.

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law), Department of Justice: Honourable senators, the bill as it is now drafted excludes from the definition of an offence of a political character certain offences which are deemed not to be an offence of a political character for all purposes. Shortly before our previous appearance, but not in time for us to review the matter, as well as after our appearance, we received certain comments respecting the clarity with which the exclusion was phrased.

As honourable senators know, there is an international agreement covering internationally protected persons. That agreement was reached at the level of the United Nations in 1974. Following that agreement, the Criminal Code of Canada was amended to include a definition of an internationally protected person such to extend the territorial jurisdiction of Canada over offences committed against such persons. The definition covers, among others, heads of state when they are in a country other than their own country. Also covered are heads of government and ministers of foreign affairs, as well as the family members of such persons when those family members accompany that person outside of their own country. For instance, when the President of France visits the United States with his wife, his wife becomes an internationally protected person. There are other categories of persons provided for in subparagraphs (c) and (d) of that definition section, covering a variety of officials. Subparagraph (c) covers the officials or agents themselves, and subparagraph (d) covers the family members of such representatives, officials or agents.

The exclusion provided in the definition was aimed at excluding crimes committed against such persons in those situations as clearly not being crimes of a political character. The definition also purports to extend the definition of an internationally protected person contained in the Criminal Code. Under that definition, a head of state is an internationally protected person only when he is outside of his own country. The purpose of the proposed amendment is to cover the head of state wherever he may be, including his own territory, thereby making it clear that a crime against a head of state would never be a political offence for the purposes of this act, wherever that crime might have occurred.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 20 décembre 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le bill S-9, concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 afin de poursuivre l'étude de ce projet de loi.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui l'étude du bill S-9 concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada. Je demanderais à M. Landry d'expliquer les amendements qui ont donné lieu au renvoi du projet de loi au Comité, sur une motion en troisième lecture.

M. L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal), Ministère de la Justice: Honorables sénateurs, le projet de loi, dans sa version actuelle, exclut de la définition d'une infraction de nature politique, certaines infractions non jugées de caractère politique à toutes fins pratiques. Peu de temps avant notre dernière comparution et même après, nous avons reçu certains commentaires portant sur la clarté avec laquelle cette exclusion était formulée, mais ces commentaires ne nous sont pas parvenus à temps pour nous permettre d'examiner la question.

Comme le savent les honorables sénateurs, il existe un accord international relativement aux personnes jouissant d'une protection internationale. A la suite de cet accord, conclu aux Nations Unies en 1974, le Code criminel du Canada a été modifié; on y a inclus la définition d'une personne jouissant d'une protection internationale et on a élargi la juridiction territoriale du Canada concernant des infractions commises contre ces personnes. La définition englobe notamment les chefs d'État lorsqu'ils séjournent à l'extérieur de leur propre pays, les chefs du gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, ainsi que les membres de leurs familles lorsque ceux-ci les accompagnent à l'étranger. Ainsi, lorsque le président de la France visite les États-Unis avec son épouse, celle-ci devient une personne jouissant d'une protection internationale. Il existe d'autres catégories de personnes prévues aux sous-alinéas *c*) et *d*) de la disposition concernant cette définition, désignant diverses autres personnes. Le sous-alinéa *c*) désigne les fonctionnaires ou agents eux-mêmes, et le sous-alinéa *d*) désigne les membres de la famille de ces représentants, fonctionnaires ou agents.

L'exclusion prévue dans la définition avait pour but d'exclure les crimes commis contre de telles personnes dans des situations qui, de toute évidence, ne sont pas de nature politique. La définition a aussi pour but d'élargir la définition d'une personne jouissant d'une protection internationale contenue dans le Code criminel. En vertu de cette définition, un chef d'État est une personne jouissant d'une protection internationale seulement lorsqu'il est à l'extérieur de son propre pays. Cette modification a pour but d'accorder la protection au chef d'État où qu'il soit, y compris dans son propre pays, afin qu'il soit clair qu'un crime commis contre un chef d'État ne serait jamais considéré comme une infraction de nature politique aux fins de cette loi, où qu'il ait été commis le crime.

[Text]

The purpose of the amendment contained in subparagraph (a)(i) is to provide, without reference to the Criminal Code, that a crime committed against a head of state, including any member of a collegial body performing the functions of head of state under the constitution of the state concerned, a head of a government or a minister of foreign affairs not be constituted a political offence. The amendment does not touch upon the matter of where the crime occurs.

In the case of a person coming under paragraphs (b), (c) or (d), officials of governments or international organizations and members of their families, we simply tie into the definition contained in the Criminal Code. In other words, where a crime is committed against such persons in the situation provided for in the Criminal Code—that is, when they are abroad—that crime will not be considered a political crime. We steered away from any attempt to exclude crimes against family members when they are in their home territory. It is an easy thing to determine that a person accompanies a head of state when they are abroad. The President of France could be visiting the United States, for example, and if his wife is in the United States during the course of that official visit, she would be considered to have accompanied him to the United States. It would be quite another thing to determine whether or not a family member has accompanied a head of state in travels within the home country. The definition in the Criminal Code will continue to apply for those persons. The heads of state, however, will be covered in all situations.

Under this definition, crimes committed against such persons will never be considered political offences. That is not to say, however, that the murder of a member of the family of such a person in his or her home territory would be considered a political crime. It does not mean that at all, but it is simply an exclusion which once and for all will operate, and in those instances the minister would not be called upon to even hear arguments that it could be alleged to be a political crime. So we have attempted to redefine it in a simpler fashion.

Senator Asselin: You remember, Mr. Chairman, I raised this very question earlier, but the very point I raised is a thorny one. In the Criminal Code we have a definition of a protected person, and we have the same definition here in the amendment. But when you talk about "head of state" you talk of only three people; a head of state, a head of government, or a minister of foreign affairs. I thought myself that all the ministers of a cabinet should be on the same footing as the head of state, the minister of foreign affairs or the head of government. Why did you not accept the definition in the Criminal Code and try to put all these people on the same footing? Is it because you have a definition of internationally protected persons in the Criminal Code, and you want to apply it to this amendment in exactly the same way?

Mr. Landry: What is being done here is simply for the purpose of tying in with the Criminal Code, and secondly to extend what the Criminal Code provides to heads of state when they are in their own territory.

[Traduction]

Cet amendement a pour but de prévoir, selon le sous-alinéa a)(i), sans avoir à se reporter au Code criminel, qu'un crime commis contre un chef d'État, ou tout membre d'un organisme remplissant les fonctions d'un chef d'État en vertu de la constitution de l'État concerné, un chef de gouvernement ou un ministre des Affaires étrangères, ne constitue pas une infraction de nature politique. L'amendement ne touche pas à la question concernant l'endroit où le crime a eu lieu.

Dans le cas d'une personne désignée aux alinéas b), c) ou d), c'est-à-dire un représentant d'un gouvernement ou d'un organisme international, et les membres de sa famille, nous ne faisons que nous en tenir à la définition du Code criminel. En d'autres termes, lorsqu'un crime est commis contre de telles personnes dans une situation prévue au Code criminel—c'est-à-dire, lorsqu'elle sont à l'étranger—ce crime ne sera pas considéré comme un crime politique. Nous avons essayé d'éviter toute tentative d'exclure les crimes contre les membres de leur famille lorsqu'ils sont dans leur propre pays. Il est facile de juger qu'une personne accompagne un chef d'État lorsque celui-ci est à l'étranger. Ainsi, si le président de la France visite les États-Unis et que son épouse séjourne aux États-Unis au cours de cette visite officielle, elle sera considérée comme l'accompagnant dans ce pays. C'est une question bien différente que de déterminer si un membre de la famille d'un chef d'État l'accompagne au cours d'un voyage dans son propre pays. La définition du Code criminel continuera à s'appliquer relativement à ces personnes. Les chefs d'État, cependant, seront protégés dans toutes les situations.

En vertu de cette définition, les crimes commis contre de telles personnes ne seront jamais considérés comme des infractions de nature politique. Ce qui ne veut pas dire, cependant, que le meurtre d'un membre de la famille d'une telle personne dans son propre territoire sera considéré comme un crime politique. Ce n'est pas du tout ce que cela signifie. Mais simplement une exclusion qui sera en vigueur, et il ne sera plus nécessaire, dans ces cas, d'avoir recours au ministre pour décider s'il s'agit d'un crime politique. Nous avons donc essayé de redéfinir plus simplement cette notion.

Le sénateur Asselin: Vous vous en souvenez, monsieur le président, j'ai soulevé cette même question plus tôt. Mais il s'agit d'un problème épineux. Nous avons la définition d'une personne jouissant d'une protection internationale dans le Code criminel, et la même définition se trouve dans la modification. Mais lorsque vous parlez d'un «chef d'État», vous désignez seulement trois personnes, un chef d'État, un chef de gouvernement ou un ministre des Affaires étrangères. Je pensais que tous les ministres du cabinet seraient sur un pied d'égalité avec le chef d'État, le ministre des Affaires étrangères ou le chef de gouvernement. Pourquoi n'avez-vous pas accepté la définition du Code criminel et tenté de mettre toutes ces personnes sur un pied d'égalité? Est-ce parce que vous avez une définition d'une personne jouissant d'une protection internationale dans le Code criminel, et que vous voulez retenir exactement la même définition pour cette modification?

M. Landry: Nous essayons simplement ici de nous en tenir au Code criminel, et deuxièmement d'élargir la portée du Code criminel en ce qui concerne les chefs d'État lorsqu'ils sont dans leur propre pays.

[Text]

Senator Asselin: Well then, here is another question. Who is the head of state here in Canada? Right now is it the Prime Minister or the Governor General? I would like a precise answer.

Mr. Landry: The Queen or the Governor General.

Senator Asselin: This does not include the Prime Minister?

The Chairman: I assume that he would be classified as the head of government.

Senator Asselin: If you look at Bill C-60, that was not the definition we got there.

The Chairman: But that bill has not yet become law.

Senator Asselin: I think myself that "head of state" in Canada means the Governor General and not the Prime Minister.

Mr. Landry: He is the head of the government.

Senator Asselin: But what about other ministers?

The Chairman: We just protect Mr. Jamieson here.

Mr. Landry: Let us take an example. Let us say the Chancellor of the Exchequer in England is kidnapped, and then the kidnapper flees to Canada. While here he claims that his offence is of a political character because he wanted to do it for the cause of another country, Ireland or what-have-you. In that case what will happen here is that the minister may listen to the arguments or the allegation that this is an offence of a political character, but he will conclude, as he deems fit in the circumstances. If the person kidnapped is the Prime Minister of England, and the kidnapper alleges that this was a political crime, then the minister here will say, "In that case it cannot be a political crime, and I will not even listen to your arguments because by definition it cannot be." That is the definition that would apply, and that is the only definition.

Senator Flynn: Why?

Mr. Landry: The "why" I cannot give you. Now Canada could put all the people it would want to name in its laws. I think Parliament can do that, but the purpose here is simply to follow along the discussions which were held in the United Nations and which we have followed in our Criminal Code. It is merely a continuation of that. Why did not the United Nations include all ministers? Why did it include only foreign ministers? I think they were looking at the diplomatic world, in that these people were probably more exposed than others because of the travel they would normally do, and they would be more the focal point as representatives of their countries. But I cannot really go beyond that. I do not feel myself competent to go much beyond that and explain all the "whys" in this international agreement that, no doubt, took years to arrive at.

Senator McIlraith: I think the question was as to why Canada did not go ahead and do it, and the answer to that is that if Canada went ahead and included all the other ministers

[Traduction]

Le sénateur Asselin: Eh bien, voici une autre question. Qui est le chef d'État au Canada? Actuellement, est-ce le premier ministre ou le gouverneur général? J'aimerais une réponse précise.

M. Landry: La reine ou le gouverneur général.

Le sénateur Asselin: On n'inclut donc pas le premier ministre?

Le président: Je suppose qu'il serait désigné comme chef du gouvernement.

Le sénateur Asselin: Si l'on regarde le projet de loi C-60, ce n'est pas la définition qu'on lui donne.

Le président: Mais ce projet de loi n'a pas encore été adopté.

Le sénateur Asselin: A mon sens, le «chef d'État» au Canada est le gouverneur général et non le premier ministre.

M. Landry: Il est le chef du gouvernement.

Le sénateur Asselin: Mais les autres ministres?

Le président: Nous n'accordons la protection qu'à M. Jamieson ici.

M. Landry: Prenons un exemple. Disons que le chancelier de l'échiquier en Angleterre est enlevé, et que le responsable de son enlèvement s'enfuit au Canada. Même s'il proteste en disant que son infraction est de nature politique, parce qu'il défendait la cause d'un autre pays, comme l'Irlande, ce qui se produit ici, c'est que le ministre peut entendre la défense ou les allégations voulant que cette infraction soit de nature politique, mais il en arrivera à une conclusion qui tiendra compte des circonstances. Si la personne enlevée est le premier ministre d'Angleterre, et que le responsable de l'enlèvement allègue qu'il s'agit d'un crime politique, alors le ministre ici dira: «Dans ce cas, ce ne peut être considéré comme un crime de nature politique, et je n'écouterai même pas votre témoignage, parce que, par définition, ce ne peut l'être». C'est la définition qui s'appliquerait, et la seule.

Le sénateur Flynn: Pourquoi?

M. Landry: Je ne peux vous dire pourquoi. Actuellement, le Canada pourrait inclure toutes les personnes qu'il veut. Je crois que le Parlement peut le faire, mais notre but ici est simplement de suivre la politique choisie aux Nations-Unies à laquelle se conforme notre Code criminel. Nous ne faisons que suivre cette politique. Pourquoi les Nations Unies n'ont-elles pas inclus tous les ministres? Pourquoi seulement les ministres des Affaires étrangères? Je crois que l'on n'a considéré que les diplomates, étant donné que ces personnes sont probablement plus exposées que les autres, en raison de leurs fréquents voyages et du fait qu'elles retiennent l'attention à titre de représentants de leur pays. C'est tout ce que je peux vous dire et je ne crois pas être suffisamment compétent pour expliquer tous les pour et les contre de cet accord international qui, à n'en pas douter, aura certainement nécessité plusieurs années pour être conclu.

Le sénateur McIlraith: Je crois que la question était de savoir pourquoi le Canada n'allait pas de l'avant et il avait été répondu que, si le Canada allait de l'avant et incluait dans

[Text]

it would not be advantageous because that would not be recognized by the other countries. These are the only ones recognized by other countries, and we would not get extraterritorial jurisdiction.

Senator Flynn: That is a better argument. I was wondering if there was reciprocity with the other Commonwealth countries. Are we going further in this amendment than they go?

Senator McIlraith: Only in what is within our own jurisdiction, that is, when they are still in their own country.

Senator Flynn: If we want to use this provision for the extradition of somebody in another country, would it be recognized that this was an exception to political offences?

Mr. Landry: If the offence occurs in Canada against any person, a minister, the foreign country—if an allegation is made there that the crime committed here was an offence of a political character—will look at the arguments and the facts and make its own decision.

Senator Robichaud: Mr. Chairman, I think at the moment we are navigating around the question I wanted to ask earlier.

Mr. Landry: I have here, for instance, the Fugitive Offenders Act of 1967 in England and they have reference to the fact that an offence of a political character does not include an offence against the life or the person of a head of state of the Commonwealth or any related offence described in section 3. I do not have in front of me what that relates to. There may be in the laws of the other countries the equivalent of what we have, less than what we have, or more than what we have, but our guide has been the international agreement arrived at by the United Nations, and this is what we are following.

Senator Robichaud: How consistent is this piece of legislation with legislation within Commonwealth countries or without Commonwealth countries? I am speaking now of countries with a somewhat similar composition to that of Canada.

Mr. Landry: I cannot give an answer as to the comparison with prevailing legislation at this time in other Commonwealth countries. You have to bear in mind that the agreement we are talking about was adopted in 1974, so that some of the countries we are talking about that may have laws predating 1974 may not as yet have amended them. If you were looking at the extradition area, we are dealing with these questions in bilateral negotiations, and in the area of extradition we expect that the countries we are dealing with will normally accept, if they are a signatory or have agreed to the UN convention, the same definition, but that is being done in bilateral agreement by negotiations and not necessarily by the law itself. What is being attempted here is to follow the format set up in an international agreement subscribed to by many countries.

Senator Robichaud: In your words, we can say that we are ahead of many other countries in following the principles established in 1974. We are ahead of other states.

[Traduction]

cette catégorie tous les autres ministres, ce ne serait pas avantageux, puisque cette mesure ne serait pas reconnue par les autres pays. Ces personnes sont les seules reconnues par les autres pays et nous n'aurions aucune compétence extra-territoriale.

Le sénateur Flynn: C'est une raison plus valable. Je me demandais s'il y avait réciprocité avec les autres pays du Commonwealth. Allons-nous plus loin que les autres pays avec cette modification?

Le sénateur McIlraith: Seulement dans le cas de nos propres compétences, c'est-à-dire lorsque les intéressés sont encore dans leur propre pays.

Le sénateur Flynn: Si nous voulons invoquer cette disposition pour une extradition dans un autre pays, serait-il reconnu qu'il s'agit là d'une exception aux délits politiques?

M. Landry: Si le délit est perpétré sur la personne, un ministre ou autre, au Canada—si on allègue que le crime qui a été perpétré est un crime de caractère politique—le pays étranger étudiera les raisons invoquées ainsi que les faits, et prendra sa propre décision.

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, je pense que nous contournons la question.

M. Landry: Par exemple, j'ai sous les yeux la loi anglaise de 1967 intitulée Fugitive Offenders Act qui fait référence aux armes de nature politique, sans inclure les délits contre la vie des chefs d'état des pays du Commonwealth ou des délits connexes visés à l'article 3. Je ne sais toutefois pas sur quoi il porte. Il peut se trouver dans les lois d'autres pays un équivalent de ce que nous avons, ou encore plus moins que ce que nous disposons. Néanmoins, nous sommes basés sur l'accord international des Nations Unies et ce sont ses dispositions que nous suivons.

Le sénateur Robichaud: Dans quelle mesure cette loi est-elle compatible avec les lois qui existent dans des pays du Commonwealth ou entre les divers pays du Commonwealth? Je parle maintenant des pays dont la structure est proche de celle du Canada.

M. Landry: Je ne peux pas répondre à propos de la comparaison que vous faites avec d'autres lois en vigueur dans les autres pays du Commonwealth. Il ne faut pas oublier que l'accord dont nous parlons a été conclu en 1974. De sorte que certains pays dont nous parlons peuvent fort bien disposer de lois d'avant 1974 qui n'ont pas encore été modifiées. Mais si l'on étudie toute la question de l'extradition, on en traite sous l'angle des négociations bilatérales et l'on s'attend à ce que les pays avec lesquels on négocie acceptent la même définition, si ils ont ratifié ou si ils sont d'accord avec la convention des Nations Unies. Toutefois, il s'agit là d'un accord bilatéral conclu par voie de négociations et non pas nécessairement par la loi en soi. Ce que l'on essaie de faire ici, c'est de suivre l'accord international conclu et ratifié par de nombreux pays.

Le sénateur Robichaud: En d'autres termes, nous pouvons dire que nous devançons de nombreux autres pays en suivant les principes établis en 1974. Nous sommes en avance sur d'autres pays.

[Text]

Mr. Landry: I cannot really answer that until such time as we have made a full scrutiny of the present legislation in existence in all Commonwealth countries on that particular point.

Senator Flynn: Uganda today you don't know, for instance.

Mr. Landry: We can see that in an act which predated the UN agreement, the English act. There is already a provision there saying that such an offence against the head of the Commonwealth would not be considered a political crime.

Senator Flynn: If you killed Idi Amin, that would be killing the head of the state. Would the head of state include the premier of a province?

Senator McIlraith: No.

Senator Flynn: Why not?

The Chairman: It might include the premier of the one province that calls itself a state.

Senator McIlraith: Under the BNA Act provinces are not states. It is rather interesting to read over the language used there.

Senator Flynn: They are sovereign in some areas.

Senator McIlraith: They are only sovereign in areas assigned to them. They are not made a state.

Senator Flynn: The Prime Minister of Canada is not sovereign in all areas. You will remember that Canada could not even sign the Charter of Human Rights because it dealt with problems under provincial jurisdiction.

The Chairman: The Prime Minister is head of the government that is sovereign in foreign affairs and in international affairs.

Senator McIlraith: The argument lies in creating a country and giving it a name. "State" and "country" are synonymous words, at least to a certain extent.

Senator Flynn: If you attach so much importance to the word "state," what of the State of New York?

The Chairman: A province is not a state; a province is part of a state. In the documents of the United Nations the distinction is made between a state and part of a state, which in the United States and Australia is called a state and in Canada is called a province.

Senator Flynn: Coming back to the point made by Senator Asselin, let us take for granted that the premier of a province is the head of state. If you killed the most important minister of his government, as was somewhat recognized in 1970, it could be claimed as a political offence because it was only a minister and not the premier.

[Traduction]

M. Landry: Je ne saurais répondre à cette question avant d'avoir étudié sur ce point les lois en vigueur dans tous les pays du Commonwealth.

Le sénateur Flynn: Par exemple pour l'Uganda, à l'heure actuelle, vous ne le savez pas.

M. Landry: C'est ce que l'on constate dans une loi antérieure à l'accord des Nations Unies, nommément l'English Act. On y trouve une disposition qui stipule qu'un délit perpétré contre le chef du Commonwealth ne serait pas considéré comme un crime politique.

Le sénateur Flynn: Si vous assassinez Idi Amin, cela reviendrait à tuer un chef d'État. Doit-on considérer le Premier Ministre d'une province comme un chef d'État?

Le sénateur McIlraith: Non.

Le sénateur Flynn: Pourquoi pas?

Le président: On pourrait inclure le Premier Ministre d'une province qui prétend être un État.

Le sénateur McIlraith: En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique les provinces ne sont pas des États. Il est intéressant de voir comment cela est dit dans l'Acte.

Le sénateur Flynn: Il y a certains domaines pour lesquels les provinces sont investies de pouvoirs souverains.

Le sénateur McIlraith: Elles me peuvent décider seules que dans les domaines qu'on leur a reconnus. Elles ne sont pas des États.

Le sénateur Flynn: Le Premier Ministre du Canada n'est pas investi de pouvoirs souverains dans tous les domaines. Vous vous souviendrez que le Canada n'a pas pu signer la charte des droits de l'homme, car il était question de problèmes de compétence provinciale.

Le président: Le Premier Ministre est le chef du gouvernement qui a des pouvoirs souverains en matière d'affaires étrangères et d'affaires internationales.

Le sénateur McIlraith: Toute la question revient à créer un pays et à lui donner un nom. État et pays sont dans une certaine mesure, des synonymes.

Le sénateur Flynn: Si vous attachez tant d'importance au mot «État», qu'en est-il alors de l'État de New York?

Le président: Une province n'est pas un État. Une province fait partie d'un État. Dans les documents des Nations Unies, on fait la distinction entre un État et une partie d'État, laquelle aux États-Unis et en Australie s'appelle un État et au Canada une province.

Le sénateur Flynn: Pour en revenir à la question posée par le sénateur Asselin, prenons pour acquis que le premier ministre d'une province est un chef d'État. Si on assassine le ministre le plus important de son gouvernement, comme cela a été admis dans une certaine mesure en 1970, on pourrait dire qu'il s'agit d'un délit politique puisque perpétré sur la personne d'un ministre et non pas sur le premier ministre.

[Text]

Senator McIlraith: Your argument would not lie under the term "head of state," but under the term "head of a government."

Senator Flynn: That is right. That is what I had in mind.

Senator McIlraith: That is a better argument.

Mr. Landry: The United Nations agreement was arrived at to protect what we call internationally protected persons. The countries that subscribe to that agreement have agreed that the intentional commission of murder, kidnapping or other attack upon the liberty of an internationally protected person shall be made by each state party a crime under its internal law. So we have said here that those will be crimes in our domestic law. We have done that in the Criminal Code.

Another section states that each state party shall likewise take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over these crimes in cases where the alleged offender is present in its territory.

So we have extended Canada's jurisdiction so that if a crime occurs abroad against an internationally protected person and the person is in Canada, we will have jurisdiction to prosecute that person. But it goes further. It establishes jurisdiction over these crimes in cases where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite, pursuant to Article VIII, to any of the states mentioned in paragraph 1 of the article. Then, to the extent that the crimes set forth in Article II are not listed as extraditable offences in any extradition treaty existing between state parties, it shall be deemed to be included as such therein.

I would submit that the philosophy behind this agreement is to give protection to internationally protected persons, to make it clear that the countries which participate will make it a crime for which they will either extradite or prosecute on their own territories so that these matters will be recognized as crimes, and that will take away the business of political offence which would render people almost immune from prosecution, and would remove it from this particular area. What we are doing here is no more nor less than giving recognition to this agreement in our own domestic law. That is the purpose.

Senator Flynn: We are not making it a crime. We are simply saying that if it is murder, political excuses cannot be invoked.

Mr. Landry: Right.

Senator Flynn: You say that if you do that to the head of a government you cannot invoke that political excuse, but if you do it to a member of a government, a minister, you can.

Mr. Landry: You may.

Senator Flynn: You may, yes.

Mr. Landry: It is possible. If we were extending and using additional words in this exclusion, then in our own law we would be going further than this convention. I am reasonably certain that these matters were fully discussed when this

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: Ce que vous dites là ne s'applique pas s'il s'agit «d'un chef d'État» mais «d'un chef de gouvernement».

Le sénateur Flynn: C'est exact. C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur McIlraith: C'est une meilleure raison.

M. Landry: L'accord conclu par les Nations Unies a pour objet de protéger ce queous appelons les personnalités qui sont internationalement protégées. Les États qui ont ratifié cet accord ont convenu que le meurtre intentionnel, le kidnapping ou d'autres attaques à la liberté de telles personnes doivent être considérés comme des crimes, en vertu du droit international. Ainsi, nous avons dit qu'il s'agirait de crimes en vertu de notre droit. C'est ce que nous avons fait dans le Code criminel.

En vertu d'un autre article, chaque État qui a ratifié l'accord devra prendre les mesures qui s'imposent, dans le cas où le délinquant présumé se trouve sur son territoire.

Ainsi, nous avons étendu la juridiction du Canada de sorte que, si un crime est perpétré à l'étranger sur une personnalité internationale ayant droit à la protection et que cette personne se trouve au Canada, nous serons légalement habilités à engager des poursuites contre cette personne. Mais cela va plus loin. On établit un champs de compétence pour les crimes perpétrés dans les cas où le présumé délinquant se trouve sur son propre territoire et n'est pas extradé en vertu de l'article VIII à destination des états visés au paragraphe 1 de l'article. Ensuite, dans la mesure où les crimes visés à l'article II ne sont pas considérés comme pouvant faire l'objet d'une extradition par un traité d'extradition entre les états membres, ces crimes seront réputés avoir été inclus dans la liste.

Je crois que l'idée à la base de cet accord est de protéger les personnalités internationales ayant droit à la protection, en précisant clairement que les états qui ont ratifié l'accord considéreront cela comme un crime passible d'extradition ou engageront des poursuites sur leur propre territoire, de sorte que ces délits seront considérés comme des crimes et l'on pourra ainsi ne plus prendre en considération les délits politiques, ce qui conférerait presque l'impunité dans ce domaine en particulier. Ce que nous faisons ici, ce n'est ni plus ni moins que ratifier cet accord dans nos propres lois. C'est là l'objectif.

Le sénateur Flynn: Nous n'en faisons pas un crime. Nous disons simplement que s'il s'agit d'un meurtre, on ne saurait invoquer des prétextes politiques.

M. Landry: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Vous dites que, s'il s'agit d'un chef d'état, vous ne pouvez pas prétexter une raison politique mais que vous le pouvez s'il s'agit d'un membre du gouvernement, d'un ministre.

M. Landry: Vous le pourriez.

Le sénateur Flynn: Vous le pourriez, oui.

M. Landry: C'est possible. Si on élargissait en utilisant des termes supplémentaires dans cette exclusion, dans ce cas, dans notre loi, nous irions plus loin que cette convention. Je suis presque sûr que toutes ces questions seront discutées en détail

[Text]

convention was negotiated, and I would suggest that the safer course would be to stay as close as we can to that convention, if we want to recognize in our domestic laws the purpose of this convention.

Senator Flynn: It is better than nothing, I agree with you there, but it is still a jungle.

Le sénateur Asselin: Évidemment, M. Landry nous donne des explications extrêmement savantes. On constate qu'il tente de défendre une cause. Toutefois, puis-je vous demander si c'est parce que vous ne voulez pas dériver de la définition donnée par les Nations unies au sujet d'une personne internationalement protégée, que vous ne voulez pas ajouter les ministres du cabinet? Pourriez-vous également en discuter avec les autres pays du Commonwealth, ceux qui font partie de ces traités, afin d'établir si on pourrait ajouter les ministres d'un cabinet d'un pays? S'objecteraient-ils à cela? Est-ce là votre raison principale? C'est parce que c'est une définition donnée par les Nations unies et acceptée par les pays qui font partie du Commonwealth, que vous ne pouvez pas en sortir? Est-ce que c'est votre raison principale?

M. Landry: Je ne crois pas, monsieur le sénateur, avoir dit qu'il était impossible—

Le sénateur Asselin: Non, non, on va le laisser tomber.

M. Landry: . . . de légiférer, ou d'ouvrir cette question. Je ne fais ici que vous indiquer la source de cette législation. Quant à moi, je ne suis pas prêt à plaider, si je devais défendre cette cause, qu'il y ait lieu de changer ou d'ajouter à ces termes, parce que ces termes rencontrent, ou reconnaissent l'entente internationale telle qu'elle est.

Comme le ministre a, par la suite, une discrétion qu'il peut exercer dans les autres cas, le ministre n'a pas les mains liées par l'absence de la mention, dans cette définition, de ministre autre que celui des Affaires étrangères. Le ministre n'a pas du tout les mains liées. Il pourra quand même exercer sa discrétion. Cependant, la seule différence c'est qu'il aura, dans le second cas, il devra peut-être écouter les représentations et les arguments, tandis que, dans le premier cas, la porte est déjà fermée. Mais, cela ne veut pas dire que, dans le second cas, le ministre dira: oui, c'est un crime politique.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, c'est la première séance de ce comité, lors de l'étude de ce bill, à laquelle j'assiste. J'aimerais donc avoir quelques informations de base. On a référé, depuis le début de cette séance-ci, à un accord, à un «*agreement*» mais, on en est rendu à une entente internationale. Je voudrais savoir quelle est la nature de cette entente à laquelle on se réfère, quelle est l'argumentation de base pour cette législation qui nous est proposée? S'agit-il tout simplement d'une résolution des Nations unies? On a parlé également des pays qui y ont souscrit.

Le sénateur Flynn: On pourrait peut-être être informé afin de savoir.

Le sénateur Langlois: Peut-être que cette information, a déjà été fournie avant la séance d'aujourd'hui, mais j'aimerais bien l'avoir afin de mieux comprendre la législation.

[Traduction]

lors des négociations de la convention et je propose que, pour l'instant, nous ne nous écartions pas trop des termes utilisés dans la convention, si nous voulons reprendre l'objectif de la convention dans nos lois.

Le sénateur Flynn: C'est mieux que rien. Je suis d'accord avec vous sur ce point. Mais les choses sont loin d'être claires.

Senator Asselin: Of course, Mr. Landry is giving us some extremely knowledgeable explanations. We can see he is trying to defend a cause. However, I would like to ask you if it is because you are trying not to deviate from the United Nations definition with regard to internationally protected persons that you do not want to add Cabinet Ministers? Could you not discuss it with the other Commonwealth countries, those that have signed those treaties, to determine whether we could add a country's Cabinet Ministers? Would they object to that? Is that your main reason? Is it because it is a United Nations' definition accepted by all Commonwealth countries that you do not want to deviate from it? Is that your main reason?

Mr. Landry: I don't think, Mr. Senator, that I said it was impossible . . .

Senator Asselin: No, let's drop the matter.

Mr. Landry: . . . to legislate or to open up this question. I am only indicating the source of this legislation. Personally, I am not ready to plead, if I were defending this cause, that there is any reason to change those terms or add to them, because they meet or recognize the international agreement as such.

Just as the Minister has discretionary powers which he may use in other cases, he is not bound by the absence, in this definition, of the names of Ministers other than the Foreign Affairs Minister. He is not at all bound. He can still exercise his discretionary power. However, the only difference is that, in the second case, he will have to listen to presentations and arguments while, in the first case, the door is already closed. But it does not mean that, in the second case, the Minister will say: Yes, it is a political crime.

Senator Langlois: Mr. Chairman, it is the first time, since you have been studying this Bill, that I attend a meeting. Therefore, I would like to get some basic information. Since the beginning of this meeting, an agreement has been referred to, but we are dealing now with an international agreement. I would like to know the nature of this agreement which is referred to, and also the basic arguments for this legislation which has been proposed to us? Does it simply involve a United Nations resolution? Reference has also been made of the countries which have agreed to it.

Senator Flynn: We should perhaps be informed in order to know.

Senator Langlois: Maybe this information has already been provided before today's meeting, but I would like to have it in order to understand the legislation better.

[Text]

M. Landry: Bien, le texte que j'ai devant moi, monsieur le sénateur, est intitulé: «Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies».

Le sénateur Langlois: C'est une résolution, tout simplement.

M. Landry: Elle contient, en annexe, une convention, et là, je ne traduirai pas le texte.

Le sénateur Langlois: Non, non.

M. Landry: «Convention on the prevention and punishment of crime against internationally protected persons including diplomatic agents.»

C'est donc là la Convention que l'Assemblée générale des Nations unies a recommandé à ses membres d'adopter. De plus, je vois ici: «Open for signature at UN headquarters, New York, December 14, 1973.»

A compter de ce moment là, les pays membres des Nations unies ont pu souscrire à cette Convention. Le Canada y a souscrit. Le Canada, ayant souscrit à cette Convention, cela devient, je ne suis pas un expert en droit international, mais cela devient une entente multilatérale à laquelle le Canada a souscrit. Ayant souscrit à cette Convention, le Canada a, dans son Code criminel, proposé des amendements, qui, si je ne m'abuse, ont été adoptés, soit en avril 1976, et ils ont été promulgués en vigueur le 26 avril, je crois. C'était des amendements qui donnaient suite, en fait, à la signature par le Canada de cette Convention. Je ne saurais pas vous dire, actuellement, combien de pays ont souscrit à la Convention depuis, mais je soupçonne qu'il y en a plusieurs.

Le sénateur Asselin: Mais, dans la Convention, il n'y a pas que cette définition?

M. Landry: Non, la Convention prévoit que les parties signataires vont reconnaître, d'abord, que certaines personnes constitueront des personnes jouissant de protection internationale. Elles sont définies. Deuxièmement, que certains crimes, à l'égard de ces personnes constitueront des crimes dans les lois domestiques de chaque pays signataire. Troisièmement, que les pays signataires s'engagent, ou bien, lors d'une demande d'extradition par un autre pays, à extraditer, ou, encore, à poursuivre sur leur propre territoire le crime dont il s'agit. Mais, on ne refusera pas l'extradition; ou, si jamais on la refuse, on va poursuivre sur son propre territoire, de telle sorte que, sur le plan international ces crimes sont reconnus comme des crimes, je dirais, de droit commun, ou il n'y est plus question d'excuse politique, parce que, dans le monde actuel, on veut donner une protection encore plus spéciale à ces gens qui sont encore plus exposés, comme on l'a vue à travers le monde, en fait, à différents moments. Alors, les pays signataires s'entendent là-dessus. On ne permettra pas, pour des motifs politiques, quels qu'ils soient, que l'on s'attaque à ces personnes qui sont, en fait, plus exposées que d'autres, vu qu'elles sont les représentants mêmes des états, particulièrement sur le plan international.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, je remercie M. Landry d'avoir fourni ces renseignements, qui, à mon sens, étaient absolument nécessaires pour la bonne compréhension de la législation qui est présentement à l'étude.

[Traduction]

Mr. Landry: Well, the text I have before me, Senator, is entitled: "Resolution adopted by the United Nations General Assembly."

Senator Langlois: It is a simple resolution.

Mr. Landry: Appended there to is a Convention, but I will not translate the text.

Senator Langlois: No, no.

Mr. Landry: "Convention on the prevention and punishment of crime against internationally protected persons including diplomatic agents."

That is the Convention which the United Nations General Assembly recommended that its members should adopt. Furthermore, I see here: "Open for signature of UN headquarters, New York, December 14, 1973."

From then on, the United Nations member countries have been able to sign this Convention. Canada signed it. Canada having signed this Convention. I am not an expert in international law, it becomes a multilateral agreement to which Canada subscribes. Having signed that Convention, Canada proposed certain amendments to its Criminal Code, which, if I am not mistaken, were adopted in April 1976, and they were implemented on April 26, I believe. These were amendments which gave effect to the fact that Canada signed the Convention. I cannot tell you right now how many countries have signed the Convention since that time, but I suspect that there are a certain number.

Senator Asselin: But that Convention does not merely contain this definition, does it?

Mr. Landry: No, the Convention provides for the fact that the signatories will first recognize that some persons will constitute persons entitled to international protection. They are defined. Secondly, that certain crimes committed against individuals will be considered crimes in the domestic laws of each country signing the agreement. Thirdly, that the participating countries promise to extradite the fugitive offender following a requisition for surrender by another country or to prosecute on their own territory. However, extradition would not be refused, but if it was, the country would prosecute on its own territory so that these crimes would be recognized at the international level as being common-law crimes and there would be no question of invoking political excuses because our present day world we want to give special protection to these people who are now even more exposed to such situations. The member countries are in agreement on that point. We will not allow these persons to be attacked for political reasons, whatever these may be. Furthermore, these persons are more exposed than others since they are the representatives of States, especially at the international level.

Senator Langlois: Mr. Chairman, I thank Mr. Landry for the information he has given us; it was, to my mind, absolutely essential for a good understanding of the legislation we are studying.

[Text]

The Chairman: I am very glad that no senator suggests that it is only the minister of foreign affairs who is protected, because the heads of the delegations where these conventions are adopted are the ministers of foreign affairs.

Senator Flynn: In many cases, yes.

The Chairman: Senator Smith, have you any question on the amendment proposed?

Senator Smith (Colchester): No, Mr. Chairman, I have not. I was merely going to respond to your comment.

The Chairman: Shall the amendment carry?

Senator Asselin: On division.

The Chairman: On division. For the record, if the committee agrees, I think the amendment should be recorded in the proceedings. Rather than read it, I shall ask that it be reproduced in the record.

(The text of the amendment follows)

Page 2, clause 2: Strike out lines 21 to 40 and substitute the following:

(a) the murder, kidnapping or other assault on or restriction of the liberty of

(i) a head of state, including any member of a collegial body performing the functions of a head of state under the constitution of the state concerned, a head of a government or a minister of foreign affairs,

and

(ii) a person mentioned in paragraphs (b), (c) or (d) of the definition "internationally protected person" in section 2 of the Criminal Code in the circumstances described in those paragraphs,

Senator Flynn: The committee has considered the amendment and now recommends it to the house. We do not adopt the amendment here. It was proposed in the house. We have examined the amendment and we think that it is a slight improvement.

The Chairman: We will word it a little differently. Senator Flynn, you do not insist on your exact wording?

Senator Flynn: Not in the report. Only in the record.

The Chairman: You will give us flexibility in the report.

Senator McIlraith: Mr. Chariman, in making the report, I draw to your attention the fact that the bill, as well as the amendment, was referred to this committee, so we have to report both.

The Chairman: I believe there is another amendment that the department proposes. I will ask Mr. Landry to read it.

Senator Flynn: If Mr. Landry stays any longer, he will change the whole bill.

[Traduction]

Le président: Je suis très content qu'aucun sénateur n'ait proposé que seuls les ministres des Affaires extérieures soient protégés, parce que les chefs de délégations où ces conventions sont adoptées sont les ministres des Affaires extérieures.

Le sénateur Flynn: Dans de nombreux cas, oui.

Le président: Sénateur Smith, avez-vous une question à poser sur la modification proposée?

Le sénateur Smith (Colchester): Non, monsieur le président. Je m'apprêtais à ajouter quelques commentaires à votre remarque.

Le président: La modification est-elle adoptée?

Le sénateur Asselin: Sur décision.

Le président: Sur décision. Aux fins du compte rendu, si les membres du Comité sont d'accord, je crois que la modification devrait être inscrite dans les délibérations. Plutôt que de la lire, je propose qu'elle soit reproduite dans le compte rendu.

(Le texte de l'amendement suit)

Page 2, article 2: Supprimer les lignes 21 à 40 et les remplacer par ce qui suit:

(a) le meurtre, l'enlèvement ou autres voies de fait ou entrave à la liberté

(i) d'un chef d'État, y compris tout membre d'un collège électoral qui assume les fonctions d'un chef d'État d'après la constitution de l'État en cause, un chef de gouvernement ou un ministre des Affaires extérieures,

et

(ii) une personne mentionnée aux alinéas b), c) ou d) de la définition de toute «personne jouissant d'une protection internationale» à l'article 2 du Code criminel dans les circonstances décrites à ces alinéas.

Le sénateur Flynn: Le Comité a étudié la modification et la recommande maintenant à la Chambre. Nous n'adoptons pas la modification ici. Elle a été proposée à la Chambre, nous avons étudié cette modification et nous croyons qu'elle apporte une légère amélioration.

Le président: Nous allons la rédiger un peu différemment. Sénateur Flynn, vous ne tenez pas à ce que l'on reproduise exactement votre modification?

Le sénateur Flynn: Pas dans le rapport. Seulement dans le compte rendu.

Le président: Vous nous permettez une certaine flexibilité dans le rapport.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, dans la rédaction du rapport, je vous ai souligné que le projet de loi de même que la modification ont été renvoyés à notre Comité; ainsi donc, nous devons les mentionner tous les deux.

Le président: Je crois que le ministère propose une autre modification. Je demanderais à monsieur Landry de la lire.

Le sénateur Flynn: Si M. Landry reste encore avec nous, il va modifier tout le projet de loi.

[Text]

Mr. Landry: With leave, the last time we were here we proposed an amendment to clause 2, to strike out lines 12 to 14, which is subparagraph (b) on page 3. There is (a) and (b). In connection with (b) an amendment was proposed which reads:

(6) any country within the Commonwealth that though not sovereign and independent is not a dependent territory.

The draft that was before you on the last occasion was reviewed, and some purists in our midst suggested that it would be more prudent to include words such as "any country or territory." So, for the sake of being more cautious, and since we have this opportunity, we have brought an amendment which, if it is moved, would change the (b) that you had proposed on the last occasion. This new (b) is designed to cover exactly the same thing. We distributed a red booklet on the Commonwealth, and (b) is supposed to cover the countries listed at page 17 in Appendix B of that booklet.

I would prefer any explanation of this matter to be given to you by Mr. MacPhee, who is the expert on the matter from External Affairs.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, je remarque que ce livre sur le Commonwealth est daté d'octobre 1976. C'est pour cela que ce n'est pas mentionné à l'appendice «B».

Mr. Donald R. MacPhee, Deputy Director, Commonwealth Institutions Division, Department of External Affairs: As I understand it, Mr. Chairman, the amendment was to include a category that was apparently omitted in the earlier definition, and that is in the countries found on page 17 of this booklet, although there have been a couple in this list, which is now dated likewise, that have since become fully independent, and are now, of course, full members of the Commonwealth. These are mainly the associated states, the most familiar, of course, of which are the ones in the western Caribbean. The others are of similar status and are listed here. They are Brunei, which is a British protected state; the British self-governing territories of the Gilbert Islands; and now the New Zealand self-governing territories of the Cook Islands and Niue.

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law/Amendment Section, Department of Justice: Perhaps I could add a word of explanation. In 1966, when the scheme relating to rendition was in fact signed by the Commonwealth countries, there were two concepts that they dealt with. The first was a Commonwealth country that was sovereign and independent, and the second was dependent territories. Therefore, for the purposes of international law, there were only two types of countries: independent countries which were part of the Commonwealth, and dependent territories of some independent country, which could have been England, in fact. Subsequent to that time you had these "in between" countries which, as you see in the appendix, are entitled, "associated states", which can be countries, and then, "self-governing territories". Our concern with the last version of the amendment was that it said "countries", and did not include some of the territories listed under British self-governing territories and New Zealand self-governing ter-

[Traduction]

M. Landry: Avec votre permission, la dernière fois nous avons proposé d'apporter une modification à l'article 2 en rayant les lignes 12 à 14, soit le sous-alinéa b) à la page 3. Il y a les alinéas a) et b). En ce qui concerne l'alinéa b), la modification proposée est la suivante:

b) tout pays qui fait partie du Commonwealth mais qui, cependant, n'est ni souverain ni dépendant n'est pas un territoire dépendant.

L'ébauche que nous avons présentée à la dernière réunion a été revue et certains puristes parmi nous ont allégué qu'il serait plus prudent d'inclure les termes «tout pays ou territoire». Ainsi, pour plus de prudence, et puisque nous en avons l'occasion, nous avons apporté une modification qui, si elle est adoptée, va modifier l'alinéa b) que vous aviez proposé à la dernière réunion. Ce nouvel alinéa b) est conçu pour couvrir exactement la même chose. Nous avons distribué une brochure rouge sur le Commonwealth, et l'alinéa b) est censé couvrir les pays énumérés à la page 17 de l'annexe B de cette brochure.

J'aimerais que toutes les explications sur cette question soient données par vous, monsieur MacPhee, qui êtes spécialiste en la matière au ministère des Affaires extérieures.

Senator Langlois: Mr. Chairman, I note that that booklet on the Commonwealth is dated October 1976. That is the reason why it is not mentioned in Appendix "B".

M. Donald R. MacPhee, directeur adjoint, Direction des institutions du Commonwealth, ministère des Affaires extérieures: D'après ce que je comprends, monsieur le président, la modification devait inclure une catégories qui, semble-t-il, a été oubliée dans la définition précédente; et il s'agit des pays mentionnés à la page 17 de cette brochure même s'il y en a quelques-uns dans cette liste qui porte maintenant la même date, qui ont depuis acquis leur totale indépendance et qui font partie, bien sûr, du Commonwealth. Ces pays sont principalement les États associés, dont les mieux connus sont certes les pays de l'ouest des Caraïbes. Les autres ont un statut semblable et sont donnés ici. Ce sont Brunei, protectorat britannique, les territoires autonomes britanniques des Îles Gilbert et aujourd'hui les territoires autonomes de la Nouvelle-Zélande des Îles Cook et Niue.

M. Ewaschuk, directeur, Section des amendements au droit criminel, ministère de la Justice: J'aimerais peut-être ajouter quelques explications. En 1966, lorsque le plan concernant la reddition a en fait été signé par les pays du Commonwealth, on a fait appel à deux notions. D'abord, cette notion de pays du Commonwealth souverain et indépendant et ensuite celle de territoires dépendants. Par conséquent, aux fins du droit international, il n'y avait que deux genres de pays: les pays indépendants qui faisaient partie du Commonwealth et ensuite les territoires dépendants de certains pays indépendants qui auraient pu être l'Angleterre, par exemple. Par la suite, on a ajouté ces pays «intermédiaires» qui, comme vous pouvez en juger d'après l'annexe, sont intitulés «États associés», soit des pays et ensuite des territoires autonomes. Ce qui nous préoccupe dans la dernière version de la modification, c'est qu'on parle de «pays» et que l'on n'inclue pas certains des territoires donnés sous les territoires autonomes de la Grande-Bretagne et

[Text]

ritories. The only purpose is to expand that so that those self-governing territories which are not countries, which are not dependent territories, are included within the definition. That is the sole purpose of this amendment.

Senator Robichaud: Do you want a motion to adopt the amendment?

Senator Hastings: You have changed the spelling of the words "independent" and "dependent".

Mr. Landry: Yes. We have changed the spelling of both. It was a bilingual spelling originally. We are carrying our bilingual policy too far, perhaps!

The Chairman: We had adopted the previous wording of the amendment, and I take it, Senator Robichaud, that you move that we change the amendment as recommended. Is that correct?

Senator Robichaud: I move:

That clause 2 of Bill S-9 be amended by striking out lines 12 to 14 on page 3 thereof and by substituting the following therefor:

(b) any country or territory within the Commonwealth that though not sovereign and independent is not designated as a dependent territory pursuant to paragraph (a);

The Chairman: That is, the bill will be amended to read as you have just read this change.

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: We should make it clear in the report that this amendment is in substitution for the one that was originally recommended and adopted by the Senate, because the bill has already been amended, and the paragraph (b) that was included in the report of December 7 is already in the bill.

Senator Asselin: Do you say that the sponsor of the bill has to bring forward a new amendment?

Mr. du Plessis: No, the sponsor does not have to do that. We could recommend that favourable consideration be given to the adoption of this amendment.

Senator Flynn: Anyway, you will find a way.

Mr. du Plessis: We will find a way, yes.

Senator Flynn: We do not want to have the power to determine what is part of the Commonwealth by regulation, in order to provide for the continuing evolution of the Commonwealth.

Mr. Ewaschuk: There is, in the definition of the Interpretation Act—and I think that requires consequential amendment—the concept of part of the Commonwealth countries and dependent territories. We have not amended it to include these associated states, and such, and we are going to look at the question of whether or not the Interpretation Act has to be amended to cover that.

Senator Flynn: Anyway, I do not think you use this piece of legislation every day.

[Traduction]

de la Nouvelle-Zélande. Le seul but de la modification est d'ajouter à cela de sorte que les territoires autonomes qui ne sont ni des pays, ni des territoires dépendants, soient inclus dans la définition. C'est le seul but de la modification.

Le sénateur Robichaud: Voulez-vous que l'on adopte la modification?

Le sénateur Hastings: Vous avez changé l'orthographe des mots «indépendants» et «dépendant».

M. Landry: Oui. L'orthographe était bilingue. C'était, peut-être, pousser un peu trop loin notre politique du bilinguisme.

Le président: Nous avons adopté le précédent libellé de la modification et j'imagine, sénateur Robichaud, que vous proposez de modifier l'amendement tel que recommandé. N'est-ce pas?

Le sénateur Robichaud: Je propose:

Que l'article 2 du bill S-9 soit modifié en remplaçant les lignes 12 à 14 de la page 3 par:

b) tout pays ou territoire du Commonwealth qui, bien que ni souverain ni indépendant, n'est pas déclaré territoire dépendant conformément au paragraphe a).

Le président: C'est-à-dire que le bill sera modifié pour adopter le libellé que vous venez de lire.

M. R. L. du Plessis, c.r., greffier et conseiller parlementaire: Nous devrions préciser dans le rapport que cette modification remplace celle qui a été recommandée et adoptée par le Sénat, à une certaine date, parce que, d'une part, le bill a déjà été modifié et que, d'autre part, le paragraphe b) qui se trouvait dans le rapport du 7 décembre, figure déjà dans le bill.

Le sénateur Asselin: Le parrain du bill doit proposer une nouvelle modification, est-ce là ce que vous dites?

M. du Plessis: Non. Nous pourrions recommander que l'on accueille favorablement l'adoption de cette modification en troisième lecture ou avant, comme nous l'avons d'ailleurs fait pour la modification que nous venons d'étudier.

Le sénateur Flynn: De toutes manières, vous trouverez bien un moyen.

M. du Plessis: Nous trouverons un moyen, en effet.

Le sénateur Flynn: Nous ne voulons pas avoir le pouvoir de déterminer ce qui fait partie du Commonwealth par règlement, en vue d'assurer l'évolution du Commonwealth.

M. Ewaschuk: Il y a dans la définition de la loi sur l'interprétation—qui appelle d'ailleurs une modification—le concept de «partie des pays et territoires dépendants du Commonwealth. Nous ne l'avons pas modifiée pour y inclure les états associés et autres. Il va falloir décider s'il faut modifier la loi sur l'interprétation, pour couvrir cet élément.

Le sénateur Flynn: De toutes manières, vous ne devez pas utiliser cette loi tous les jours.

[Text]

Mr. Ewaschuk: No, we do not.

The Chairman: We approved one more minor amendment at our last meeting. At page 4, subclause (4), line 3, we struck out the words, "or has not". It has been drawn to my attention that we did not strike out, but should have stricken out, the same words in line 8: "or has not".

Mr. Landry: I explained on the last occasion that these words were being removed because of the change in (b). They had become redundant.

Senator Flynn: You could have described "part of the Commonwealth" in this fashion: "'part of the Commonwealth" is any territory for which the Secretary of State has established a certificate." It would have been much simpler.

Mr. Ewaschuk: Unfortunately, we inherited this legislation; we were not part of the original team that drafted it.

Senator Flynn: I am not suggesting any further amendments. Perhaps you can do that in the House of Commons. Sometimes, you know, they do take time to look into a bill such as this.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, has the amendment at page 4, line 8, been carried, too?

The Chairman: This is the one that is before us now. We had amended line 3.

Senator McIlraith: Well, that stands; but line 8? We should have a motion now.

The Chairman: Will you move that?

Senator McIlraith: I move that line 8 on page 4 be amended by striking out the words "or has not".

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. du Plessis: With regard to the first amendment the committee considered, it was decided that the committee would refer it back to the Senate for adoption. We now have two other amendments. Is it proposed that the same procedure be followed with them, or should we include all of the amendments in the report? If we do that and the report is adopted, the amendments will be adopted, and that will be the end of it.

The Chairman: I think that is the way we should do it. Are there any further comments?

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, as the whole bill has been referred back to committee, I would like for a moment to direct attention to clause 18(1), which reads as follows:

The Minister may refuse to order the surrender of a fugitive offender where it appears to him that the fugitive offender would be likely to suffer an excessively severe or inhumane punishment for the returnable offence in respect of which his return is requested.

I would like to get clear in my mind the difference between what is contained in this bill respecting that discretion and the existing procedure. As I understand it, if this bill becomes law, the fugitive offender will, if apprehended, be brought before a

[Traduction]

M. Ewaschuk: Non, en effet.

Le président: Nous avons approuvé une modification mineure lors de notre dernière réunion. Page 4, à la ligne 3 du paragraphe 4, nous avons biffé les mots «ou n'a pas». On m'a fait remarquer que nous n'avons pas biffé—mais aurions dû le faire—les mêmes mots qui se trouvent à la ligne 8.

M. Landry: J'ai expliqué, la dernière fois, que l'on retirait ces mots à cause du changement apporté à l'alinéa b). Ils devenaient redondants.

Le sénateur Flynn: Vous auriez pu décrire «partie du Commonwealth» de cette manière: «Fait partie du Commonwealth, tout territoire pour lequel le Secrétariat d'État a émis un certificat». Cela aurait été beaucoup plus simple.

M. Ewaschuk: Malheureusement, nous avons hérité de cette loi, nous n'étions pas au nombre des rédacteurs.

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas d'autres modifications à proposer. La Chambre des communes pourrait peut-être s'en charger, elle prend parfois le temps de se pencher sur ce genre de bill.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, la modification de la page 4, ligne 8, a-t-elle été adoptée également?

Le président: C'est celle que nous étudions. Nous avons modifié la ligne 3.

Le sénateur McIlraith: C'est inscrit, mais la ligne 8? Nous devrions avoir une motion maintenant.

Le président: Allez-vous en faire la proposition?

Le sénateur McIlraith: Je propose que la ligne 8 de la page 4 soit modifiée en biffant les mots "ou n'a pas".

Le président: Adopté?

Des voix: Adopté.

M. du Plessis: Pour ce qui est de la première modification que le Comité a étudiée, il a été décidé que ce dernier la renverrait au Sénat pour qu'il l'adopte en troisième lecture. Nous avons maintenant deux autres modifications. Allons-nous procéder de la même façon ou devons-nous inclure toutes les modifications dans un rapport? Dans le dernier cas, et si le rapport est adopté, les modifications le seront également et l'opération sera terminée.

Le président: Je pense que nous devrions procéder de cette manière. Y a-t-il d'autres remarques?

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, étant donné que l'ensemble du bill a été renvoyé au Comité, je voudrais attirer votre attention un instant sur le paragraphe 18(1) qui s'énonce comme suit:

18.(1) Le Ministre peut refuser d'ordonner l'extradition d'un criminel fugitif s'il estime que celui-ci sera vraisemblablement soumis à un châtiment excessivement sévère ou inhumain pour l'infraction entraînant l'extradition à l'égard de laquelle on demande son renvoi.

Je voudrais savoir quelle est la différence entre ce que dit le bill au sujet du pouvoir d'appréciation du ministre et la procédure actuelle. D'après ce que j'ai compris, si le bill devient loi, le criminel en fuite sera, si on l'arrête, traduit

[Text]

judge. The judge will determine whether or not the evidence is sufficient to return him. If the judge so finds, there is still a discretion in the minister to refuse to return the offender where he believes the offender would be likely to suffer an excessively severe or inhumane punishment. In the bill the discretion lies entirely with the minister, provided he is dealing with that particular ground.

Perhaps one of our witnesses could explain to us what the procedure is under the existing law. The fugitive offender goes before the court and the court makes a finding. What follows from there? Who has the right to refuse to return that offender, and on what grounds?

Mr. Landry: It has to be borne in mind that we are not dealing with a list of offences, but with all offences extraditable under the Fugitive Offenders Act, with the proviso that the offence be punishable by a sentence of one year or more in prison. The law as it stands now would allow a court—by reason of the trivial nature of the case, or by reason of the application for surrender of the fugitive offender not being made in good faith—to disallow the application for surrender. If the court, after considering all the circumstances of the case, finds that it would be unjust or oppressive, or too severe a punishment to return the fugitive, it could exercise its discretion not to order the return of a fugitive. All of this, of course, is done in the context of the 1882 act.

When a judge orders the extradition of a fugitive offender, the warrant, where it is issued under the Fugitive Offenders Act, is signed by the Governor General, whereas under the Extradition Act it is the Minister of Justice who signs the warrant. The Governor General has discretion in signing the warrant, the operative words being “if he thinks it is just.” Under the present act, the courts do not have discretion similar to that which is contained in section 17 but which is non-existent in the Extradition Act. The court will have to decide whether or not there is *prima facie* evidence of an offence committed in the country seeking the extradition. The court, having found that, will then commit the person and make its return to the Minister of Justice, following which the other factors will be dealt with by the Minister of Justice in the same way as now takes place under the Extradition Act.

Senator McIlraith: Could you refer me to the section of the existing Fugitive Offenders Act that gives the Governor General discretion in the matter?

Mr. Landry: Yes, section 15, the operative words being “if he thinks it is just.”

Senator Smith (Colchester): The Governor General would of course act upon the advice of his ministers.

The Chairman: That is the Constitution.

Senator Smith (Colchester): The Governor General is the one who exercises the discretion under the Fugitive Offenders Act, whereas it is the minister who would exercise the discretion in relation to matters which are covered by the two existing acts in the event that this bill is passed. The Governor General would not enter the picture at all.

[Traduction]

devant le tribunal. Le juge décidera si les preuves sont suffisantes pour ordonner son extradition. Dans l'affirmative, le ministre a toujours le droit de refuser l'extradition du criminel, s'il estime que celui-ci sera vraisemblablement soumis à un châtiment excessivement sévère ou inhumain. Dans le projet de loi, ce pouvoir incombe entièrement au Ministre, à condition qu'il s'agisse de ces raisons.

L'un des témoins pourrait peut-être nous expliquer la procédure actuelle à ce sujet. Le criminel en fuite comparaît devant un tribunal qui rend une décision. Que se passe-t-il ensuite? Qui a le droit de refuser l'extradition du criminel et en vertu de quels motifs?

M. Landry: Nous ne traitons pas d'un ensemble de crimes, mais de ceux qui font l'objet d'une extradition aux termes de la loi concernant les criminels en fuite, avec une clause additionnelle stipulant que le délit est punissable d'une incarcération d'un an ou plus. La loi actuelle autorise un tribunal—soit en raison du caractère insignifiant de l'affaire, soit parce que la demande d'extradition n'est pas faite de bonne foi—a refuser l'ordre d'extradition. Si le tribunal, après avoir étudié toutes les circonstances de l'affaire, estime qu'il serait injuste ou trop sévère d'ordonner l'extradition du criminel en fuite, il peut exercer ses pouvoirs et refuser l'ordre d'extradition. Bien entendu, tout cela se passe dans le contexte de la Loi de 1882.

Lorsqu'un juge ordonne l'extradition d'un criminel en fuite, le mandat établi aux termes de la Loi concernant les criminels en fuite est signé par le Gouverneur général, tandis qu'aux termes de la Loi sur l'extradition, c'est le ministre de la justice qui le signe. Le gouverneur général a le pouvoir de signer le mandat, «s'il estime que cela est juste». Aux termes de la loi actuelle, les tribunaux ne possèdent pas de pouvoirs semblables à ceux qui figurent à l'article 17, mais qui n'existent pas dans la loi sur l'extradition. Les tribunaux devront alors décider s'il y a commencement de preuve du délit commis dans le pays qui demande l'extradition. Après quoi, le tribunal confiera la personne au ministre de la Justice. Ce ministère se chargera ensuite des autres facteurs, selon la même procédure que celle de la Loi sur l'extradition.

Le sénateur McIlraith: Quel est l'article de la loi actuelle concernant les criminels en fuite qui accorde des pouvoirs au gouverneur général à cet égard?

M. Landry: L'article 15 qui dit: «s'il estime que cela est juste».

Le sénateur Smith (Colchester): Bien entendu, le gouverneur général agira en prenant en considération les conseils de ses ministres.

Le président: C'est que dit la Constitution.

Le sénateur Smith (Colchester): Le gouverneur général exerce le pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi sur les criminels fugitifs, tandis que c'est le ministre qui l'exercerait relativement aux questions couvertes par les deux lois existantes si le bill venait à être adopté. Le gouverneur général n'entrerait pas du tout en ligne de compte.

[Text]

Mr. Landry: Yes. The discretion proposed by clause 18, although not expressed in those words, was in existence in the Fugitive Offenders Act. It was in existence at two levels. Now it will be in existence at one level.

The level of the courts, of course, is of much less importance now since we have a list of offences that are extraditable. We did not have such a list in the past, with the result that the courts could be confronted with requests from Commonwealth countries in relation to any offence, including offences which would not be considered an offence in Canada. The courts were given a wider discretion. That discretion will no longer exist. The pattern of operation will be very similar, if not entirely similar, to that of the Extradition Act. We will have two acts which will function in exactly the same fashion before the same courts, with the same powers given to the court and the same powers given to the minister.

Senator Smith (Colchester): Except that the power in one act has been taken away from the Governor in Council and given to the minister.

Mr. Landry: It is the Governor General, and not the Governor in Council.

Senator Smith (Colchester): Well, it is the same thing.

Senator McIlraith: There is a question of prerogatives because the Governor General is involved there. Bear in mind that this act is 90 years old, and whether this is the royal prerogative is a nice question. The point arose when we were dealing with the question of pardons before the legislation was passed on the subject, and the royal prerogative of the Governor General was used in those cases, and I think there were some 120 of them. So there may be a difference—and I do not say that there is—between the Governor General and the Governor General in Council.

Senator Smith (Colchester): I can see, of course, that the power of pardon is the royal prerogative.

Senator McIlraith: And there is another power in the Criminal Code, so there are two powers of pardon.

Senator Smith (Colchester): I suppose there are. I had forgotten about that.

Senator McIlraith: So, just at the moment, I would not be prepared to say that it is the same thing as the Governor General. It might not be.

Senator Smith (Colchester): I take your point, but in due course I shall argue that it is the same thing.

The Chairman: Are there any further comments on the bill? Will someone move that I report the bill as amended?

Senator Langlois: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

M. Landry: Oui. Le pouvoir discrétionnaire proposé par l'article 18, bien qu'il ne soit pas exprimé en ces termes, existait dans la Loi sur les criminels fugitifs. Il existait à deux échelons, maintenant ce sera à un seul.

Bien entendu, l'échelon du tribunal a maintenant beaucoup moins d'importance étant donné que nous possédons une liste des infractions justifiant l'extradition. Elle n'existait pas par le passé et il en résultait que les tribunaux pouvaient se trouver en présence de requêtes en provenance des pays du Commonwealth relativement à toutes les infractions imaginables dont certaines n'auraient pas été considérées comme telles au Canada. Il a été accordé aux tribunaux un plus grand pouvoir discrétionnaire. Ce dernier sera supprimé. Le processus sera très semblable, pour ne pas dire entièrement, à celui de la Loi sur l'extradition. Nous aurons deux lois qui fonctionneront exactement de la même façon devant les mêmes tribunaux; les droits accordés au tribunal étant les mêmes que ceux accordés au ministre.

Le sénateur Smith (Colchester): Sauf que dans une loi, le droit a été retiré au gouverneur en conseil et donné au ministre.

M. Landry: Il s'agit du gouverneur général et non du gouverneur en conseil.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est la même chose.

Le sénateur McIlraith: Il y a une question de prérogative parce que le gouverneur général est ici concerné. Songez que cette loi remonte à 90 ans et que le fait de savoir s'il s'agit d'une prérogative royale est une question intéressante. Elle se posait lorsque nous étions en train de nous occuper des amnisties, avant que la Loi soit votée à ce sujet. La prérogative royale du gouverneur général était utilisée dans ces cas, et je pense qu'il y en a eu environ 120. Il peut donc y avoir une différence, et je ne dis pas que c'est le cas, entre le gouverneur général et le gouverneur général en conseil.

Le sénateur Smith (Colchester): Bien entendu, je comprends que le droit de grâce est la prérogative royale.

Le sénateur McIlraith: Et il existe un autre droit dans le code criminel de sorte qu'il y a deux droits de grâce.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suppose que c'est le cas. Je ne m'en rappelait pas.

Le sénateur McIlraith: Je ne serais donc pas prêt à dire ici, en ce moment, que c'est la même chose en ce qui concerne le gouverneur général. Il est possible que ce ne soit pas le cas.

Le sénateur Smith (Colchester): J'adopte votre point de vue, mais je ferais valoir en temps opportun que c'est la même chose.

Le président: Y a-t-il d'autres observations au sujet du bill?

Quelqu'un propose-t-il que je fasse rapport du bill tel qu'amendé?

Le sénateur Langlois: Je fais une proposition en ce sens.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

[*Text*]

Senator Smith (Colchester): On division.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Smith (Colchester): Adopté à la majorité des voix.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General, (Criminal Law);
Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section.

From the Department of External Affairs:

Mr. D. B. MacPhee, Deputy Director, Commonwealth Institutions Division.

Du Ministère de la Justice:

M^c L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint, (Droit pénal);
M. E. G. Ewaschuk, directeur, Section des modifications au droit pénal.

Du Ministère des Affaires extérieures:

M. D. B. MacPhee, directeur adjoint, Direction des institutions du Commonwealth.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 6, 1979

Le mardi 6 février 1979

Issue No. 4

Fascicule n° 4

**First Proceedings on the Subject-matter of Bill C-9
intituled:**

Premier fascicule sur la teneur du Bill C-9 intitulé:

“An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada”.

«Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada
sur des questions touchant à la Constitution du Canada».

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Croll | McIlraith |
| Eudes | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Frith | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Buckwold | Langlois |
| Croll | McIlraith |
| Eudes | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Frith | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
January 24, 1979:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Goldenberg moved, seconded
by the Honourable Senator Molgat:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-9, intituled:
"An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada", in
advance of the said Bill coming before the Senate, or any
matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services
of such counsel staff and technical advisers as may be
necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 24 janvier 1979:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Goldenberg propose, appuyé par
l'honorable sénateur Molgat,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier et à faire
rapport sur la teneur du Bill C-9, intitulé: «Loi concernant
la tenue d'un référendum au Canada sur des questions
touchant à la Constitution du Canada», avant que ce bill
ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis
au Sénat, et

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services
d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre per-
sonnel jugé nécessaire aux fins de son étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 6, 1979

(6)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:15 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Godfrey, Goldenberg, Hastings, Laird, Langlois, Neiman, Robichaud and Wagner. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Bourget and Forsey.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. J. Lawrence, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee considered the subject-matter of Bill C-9 intitled: "An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada".

Witnesses:

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office;

Mr. Charles Tierney, Chairman, Elections Committee, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission;

Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

On Motion of the Honourable Senator Langlois it was Resolved to print as an Appendix to this day's proceedings the document entitled: "Comparison of Federal and Quebec Referendum Bills" referred to at this meeting. (*See Appendix "4-A"*).

At 4:15 p.m. the Committee adjourned until 2:00 p.m., Wednesday, February 7, 1979.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 FÉVRIER 1979

(6)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (*président*).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Godfrey, Goldenberg, Hastings, Laird, Langlois, Neiman, Robichaud et Wagner. (10)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bourget et Forsey.

Aussi présents: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire; M. J. Lawrence, recherchiste, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité étudie la teneur du bill C-9 intitulé: «Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant la Constitution du Canada».

Témoins:

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provinciales;

M. Charles Tierney, président, Comité des élections, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice.

Sur motion de l'honorable sénateur Langlois, il est décidé de joindre aux délibérations de la séance d'aujourd'hui le document intitulé: «Comparaison entre les projets de Loi québécois et fédéral sur le référendum» dont il est fait mention à la présente séance. (*Voir Appendice «4-A»*).

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 7 février 1979, à 14 heures.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 6, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2 p.m. to consider the subject matter of Bill C-9, respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We have as witnesses: Mr. George Anderson, Adviser, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office; Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice; Mr. J. P. Dewis, Assistant Chief Electoral Officer, Office of the Chief Electoral Officer; and Mr. Charles Tierney, Chairman, Internal Elections Committee, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.

All of these gentlemen were involved in the drafting and presentation of this legislation. I will ask Mr. Anderson to make a preliminary statement, and we may then proceed to questioning him and his associates. I assume every member of the committee has a copy of the bill and the explanation of the bill.

Mr. George Anderson, Adviser, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office: Mr. Chairman and honourable senators, most of the comments I have to make by way of introduction are contained in the explanatory document, so I will keep my introductory comments extremely brief. As I understand it, our discussion this afternoon will be largely on the technical aspects of the bill and not on defending the major policy options that it represents.

The Chairman: The Committee would not think it fair to ask officials to defend policy. We will have a minister to do that in due course.

Mr. Anderson: At the level of the discussions this afternoon we can make reference to the five principles contained on page 4 of the explanatory document. These principles determine the structure and details of the bill, pretty well all of them touching a number of individual aspects of the bill. Perhaps I may just read them into the record.

The procedures governing the referendum should be fully consistent with all those political rights normally respected in Canada, especially freedom of expression and freedom of association. It was this provision, more than any other, that determined that we would not adopt anything like the obligatory umbrella committees idea.

The procedures should impose financial controls which encourage a fair and open debate. This principle led to the decision of adopting controls at the level of individuals because, given the freedoms of association built into the bill because of the first principle, it was only at the level of individuals that one could impose financial controls of the type

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 février 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner l'objet du bill C-9, Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous avons comme témoins M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, Bureau des relations fédérales-provinciales; M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice; M. J. P. Dewis, directeur général adjoint des élections, Bureau du Directeur général des élections; et M. Charles Tierney, président du comité des élections internes du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Tous ces messieurs ont participé à la rédaction et à la présentation du présent projet de loi. Je demanderai à M. Anderson de faire une déclaration préliminaire et nous pourrions ensuite l'interroger, lui et ses collègues. Je présume que tous les membres du Comité ont un exemplaire du projet de loi et du document explicatif.

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provinciales: Monsieur le président, honorables sénateurs, la plupart des observations que j'ai à faire en guise d'introduction figurent dans le document explicatif. Je serai donc très bref. Si je me m'abuse, la discussion de cet après-midi, monsieur le président, portera principalement sur les aspects juridiques du projet de loi et non pas sur la défense des grandes options politiques qu'il traduit.

Le président: Le Comité ne jugerait pas juste de demander à des hauts fonctionnaires de défendre des politiques. En temps opportun, nous inviterons un ministre pour ce faire.

M. Anderson: Pour les discussions de cet après-midi, nous pouvons nous reporter aux cinq principes énoncés à la page 4 du document explicatif, lesquels déterminent la structure et les détails du projet de loi, et presque tous traitent d'ailleurs d'un certain nombre d'aspects particuliers du projet de loi. Je pourrais peut-être en faire la lecture pour qu'ils soient inscrits au compte rendu des délibérations. Voici.

Les modalités régissant le référendum doivent cadrer parfaitement avec tous les droits politiques normalement respectés au Canada, notamment la liberté d'expression et la liberté d'association. C'est cette disposition, plus que toute autre, qui nous a décidé à ne pas adopter l'idée de comité regroupant obligatoirement les forces de chacune des thèses.

Les modalités doivent comporter l'imposition de contrôles financiers pour favoriser un débat juste et ouvert. C'est ce principe qui a conduit à la décision d'imposer des contrôles aux particuliers. En effet, étant donné la liberté d'association respectée dans le projet de loi en raison du premier principe, ce n'était qu'au niveau des particuliers qu'on pouvait imposer des

[Text]

where one restricts contributions. The committees and the parties, of course, have reporting requirements only.

The procedures should ensure the probity of the referendum process at the same high level as the probity of the electoral process. We have very largely taken over the Canada Elections Act and the bill incorporates or refers to many sections of the Canada Elections Act and in a few places makes amendments so that the two bills can be concordant.

The procedures should respect the federal nature of Canada and not favour parties or groups active at the federal level over those active at the provincial level. This principle is particularly important in the area of broadcasting. Fifty per cent of the broadcasting time is given to provincial parties. But it has its importance as well in the whole question of the rights of provincial parties in the process of revision of lists, scrutiny, rights to expenditure and that sort of thing.

The procedures should be as simple and familiar as possible. Here again the attempt is to as much as possible use the Canada Elections Act and also—although I wouldn't say it is simple—the Canada Broadcasting Act in this area. Both those acts, as you know, are complex acts and I will defer to the other witnesses if you have questions that get into some of those complexities.

One of the main differences between the structure of this bill and the structure of an election campaign is that we are talking here of a campaign period of 47 days as opposed to the 58 days with a federal election. That has required in some cases changing the deadlines under which some of the preliminary work is done, and this is particularly true in the broadcasting section. If we want to get into a discussion of that—and I will not anticipate your questions—the actual letter of the law and the way it is anticipated in operation is somewhat different.

Senator Laird: Where is the period set out in this act?

Mr. Anderson: There are two periods. One is defined as the campaign period, set out in the actual definitions, under interpretation. It is on page 1.

Senator Buckwold: On page 5, under the heading "B: The Characteristics of Referenda" it says:

... that referenda may be held only on questions relating to the constitution and political institutions of the country.

How do you determine a constitutional question or institutional question? Could almost any question be manipulated into being a constitutional question or political question?

Mr. Anderson: The act does contain—perhaps for the first time anywhere in any draft act—a definition of the Constitution of Canada, which is on page 1. As you will see, it is quite broad. It is broad because of the attempt to pull in, given the nature of our Constitution, as many diverse elements which make up part of it.

I suppose the answer to your question is yes, you could make almost anything a constitutional question so long as you were prepared to put it into the Constitution. So, if you wanted to have a referendum on the price of a bushel of wheat, you could

[Traduction]

contrôles financiers comme la restriction des contributions. Les comités et les partis ne sont évidemment assujettis qu'à une seule exigence, celle de rendre compte de leur activité.

Les modalités doivent assurer la probité du processus référendaire autant que celle du processus électoral. Nous avons repris de nombreux passages de la Loi électorale du Canada. Le projet de loi renferme de nombreux articles de cette loi, où y fait allusion et y apporte quelques modifications de sorte que les deux concordent.

Les modalités doivent respecter le caractère fédéral du Canada et ne pas favoriser des partis ou des groupes œuvrant au niveau fédéral, au détriment de ceux qui œuvrent au niveau provincial. Ce principe est particulièrement important dans le domaine de la radiodiffusion, car 50 p. 100 du temps d'antenne est accordé aux partis provinciaux. Mais il a également son importance par rapport à toutes les questions des droits des partis provinciaux en ce qui concerne le processus de la révision des listes, la vérification des droits de dépenses, etc.

Les modalités doivent être le plus simple possible. Encore une fois, on s'efforce ici d'avoir recours le plus possible à la Loi électorale du Canada et—mais je ne dirais pas qu'elle est simple—à la Loi sur la radiodiffusion dans ce domaine. Comme vous le savez, ces deux lois sont complexes, et je vous renverrai aux autres témoins si vous avez des questions délicates.

L'une des grandes différences entre la structure du présent projet de loi et celle de la loi électorale, c'est que nous parlons ici d'une période de campagne de 47 jours par opposition aux 58 jours prévus en cas d'élection fédérale. Il a donc fallu dans certains cas modifier les délais pour une partie des travaux préliminaires, et notamment dans la section relative à la radiodiffusion. Si nous voulons en discuter—et je n'irai pas au devant de vos questions—la loi prise au pied de la lettre, la façon dont on envisage son application sont quelque peu différentes.

Le sénateur Laird: Où figure la période prévue par la loi?

M. Anderson: Il y a deux périodes en cause. L'une, définie comme étant la période de campagne, figure dans les définitions, sous «Interprétation», à la page 1.

Le sénateur Buckwold: A la page 5, sous la rubrique «B: Caractéristiques des Référendums», on lit:

... Qu'on ne puisse tenir des référendums que sur des questions touchant à la Constitution et aux institutions politiques du pays.

Comment déterminer si une question est constitutionnelle ou institutionnelle? N'importe quelle question, ou presque, ne pourrait-elle pas être présentée de façon à constituer une question constitutionnelle ou politique?

M. Anderson: La loi contient effectivement—peut-être pour la première fois dans un projet de loi—une définition de la Constitution du Canada, qui figure à la page 1. Comme vous le verrez, elle est assez vague, et ce parce qu'on a essayé d'y insérer, étant donné la nature de notre Constitution, le plus possible des divers éléments qui la composent.

Je présume que la réponse à votre question est affirmative: vous pourriez faire de pratiquement toute chose une question constitutionnelle pourvu que vous soyez disposé à l'insérer dans la Constitution. Par conséquent, si on voulait tenir un référen-

[Text]

do so so long as you were prepared to make that a proposal for changing the Canadian Constitution.

Senator Buckwold: Except that under the Constitution the Government of Canada has, and it might have, under any new Constitution, control over the export price. I want to generalize. The Government of Canada presently has control, constitutionally, over trade and commerce extra-intraprovincially. Therefore, it could be concluded that that is a constitutional question. My point is that almost anything could be related to a constitutional question. Even the price of wheat, if we were to look at it from the standpoint of interprovincial or international trade, could be construed as being a constitutional question.

Mr. Anderson: In my view, that would not be caught in the definition of page 1. There is provision in the Supreme Court Act for a government, if there is a question with regard to whether or not the posed question for referendum falls within the definition of this act, to call upon the Supreme Court for a view as to whether or not it is truly a constitutional question.

As I understand it, constitutional lawyers take the view that, while the boundaries of the subject are not all that clear, it can be concluded that not everything falls within constitutional law.

Senator Buckwold: I wonder whether the other witnesses could express some comment on this. It worries me that it is possible to almost manipulate that to cover almost any question.

Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation section, Department of Justice: Honourable senators, the definition is unquestionably broad, but it has its limits. As Mr. Anderson pointed out, there is provision in the Supreme Court Act for referring questions to the Supreme Court. Using Mr. Anderson's example of the price of a barrel of oil, or whatever it was, if that went before the Supreme Court, the Supreme Court would probably rule that that is not the kind of question included in the definition of the Constitution of Canada and, therefore, is not a constitutional question.

I am not sure I can add anything more to that. It is broad, but it has its limits. The idea is that it should cover anything that might come up in relation to the Constitution.

The Chairman: Does not the definition answer your question, Senator Buckwold?

Senator Buckwold: I read the definition and it worries me about the possibility of manipulative action on the part of a government to utilize that to cover a much broader type of referendum question.

Senator Neiman: The definition itself is very broad when it includes the customs, conventions and enactments that comprise the Constitution. On that same point, I am wondering whether there is provision for the government when a question is formulated, to give the provinces an opportunity to object on the grounds that it appears to be going beyond the bounds set

[Traduction]

dum sur le prix d'un boisseau de blé, ce serait possible pourvu qu'on soit disposé à en faire une proposition pour changer la Constitution canadienne.

Le sénateur Buckwold: Avec cette différence qu'en vertu de la Constitution, comme de toute nouvelle constitution, le gouvernement du Canada peut déjà et pourrait exercer un contrôle sur le prix à l'exportation. Je veux généraliser. Le gouvernement du Canada exerce actuellement un contrôle, aux termes de la constitution, sur le commerce extraprovincial et intraprovincial. On pourrait donc conclure qu'il s'agit d'une question constitutionnelle. Ce que je veux dire, c'est que presque tout pourrait être traité comme une question constitutionnelle. Même le prix du blé, si nous devons le considérer du point de vue du commerce interprovincial ou international, pourrait être considéré comme une question constitutionnelle.

M. Anderson: A mon avis, ce n'est pas implicite dans la définition de la page 1. Une disposition de la Loi sur la Cour suprême stipule qu'un gouvernement, lorsqu'il lui faut savoir si la question soumise au référendum entre dans la définition de cette loi, doit s'adresser à la Cour suprême pour que celle-ci décide s'il s'agit ou non d'un question vraiment constitutionnelle.

Si je comprends bien, les avocats constitutionnels estiment que, même si le sujet n'est pas nettement délimité, on peut conclure que tout ne relève pas du droit constitutionnel.

Le sénateur Buckwold: Je me demande si les autres témoins pourraient exprimer leur avis à ce sujet. Je suis inquiet de la possibilité d'utiliser cette disposition de façon à inclure pratiquement toutes les questions.

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, la définition est incontestablement vague, mais elle a ses limites. Comme M. Anderson l'a souligné, une disposition de la Loi de la Cour suprême prévoit qu'on soumet ces questions à cette dernière. Dans l'exemple donné par M. Anderson sur le prix d'un baril de pétrole, ou de quoi que ce soit, si cette question était soumise à la Cour suprême, celle-ci déciderait probablement qu'il ne s'agit pas du genre de questions visées par la définition de la Constitution du Canada, et qu'elle n'est, par conséquent, pas constitutionnelle.

Je ne suis pas sûr de pouvoir ajouter autre chose. Elle est vague, mais elle a ses limites. On a voulu prévoir toute éventualité relative à la Constitution.

Le président: La définition ne répond-elle pas à votre question, sénateur Buckwold?

Le sénateur Buckwold: J'ai lu la définition et je m'inquiète de la possibilité qu'un gouvernement puisse la manipuler de façon à l'appliquer à un type beaucoup plus vague de questions soumises au référendum.

Le sénateur Neiman: La définition elle-même est très large lorsqu'elle englobe les coutumes, les conventions et les textes législatifs qui composent la constitution. À ce même sujet, je me demande, lorsqu'une question est posée, s'il est prévu que le gouvernement accorde aux provinces la possibilité de formuler des objections pour la raison qu'elle semble dépasser les limites

[Text]

out in this act? Is there going to be a time frame during which the actual propriety or legality of the question being posed or sought to be posed is going to be tested?

Mr. Anderson: For the level of legality, there is provision in the Supreme Court Act to determine whether or not it falls within the Constitution of Canada. On questions which touch the provinces, such as questions on the division of powers, this could be legal within this act. There is no provision directly in the act for this, but the Minister of Justice indicated to the House of Commons that should a referendum be held on a question which was of interest to one or more provinces, the federal government would consult with those provinces.

Senator Flynn: But he would not be bound.

Senator Laird: We take a rather dim view of commitments given by ministers. We want to see it in the legislation.

Senator Flynn: Especially commitments given by the present government.

Senator Laird: I would not go that far. Any future government.

Senator Flynn: I would.

Senator Godfrey: Surely, Senator Buckwold's illustration of the price of wheat is not a constitutional matter. The constitutional matter arises with who sets it.

Senator Buckwold: Let us take the price of oil. That is a more realistic and timely example. Would that be a constitutional question? If the government decided to hold a referendum on the advisability of a single price for oil across the country, would that be a constitutional question?

Senator Forsey: No.

Senator Flynn: They could ask to abolish the House of Commons, for instance.

Senator Buckwold: I raise the question with Senator Forsey to see how far it goes down the line. The federal power to regulate trade and commerce between provinces at the present time, would that, then, be a constitutional question?

Mr. Anderson: On the power yes, on the substance, no.

Senator Forsey: Exactly. If someone proposed to transfer the regulation of trade and commerce to the provinces, then you could have a referendum on whether that should be transferred to the provinces; but if someone asked whether this Parliament should exercise whatever it is on the price of oil, you could not have a referendum. At least that is my opinion of the thing, since Senator Buckwold was kind enough to ask.

Senator Godfrey: What is more likely to be the case is a referendum on whether the federal government can retain or should retain control of trade and commerce between the

[Traduction]

fixées dans cette loi? Va-t-il y avoir des limites de temps pendant lesquelles l'opportunité réelle ou la légalité de la question posée, ou que l'on veut poser, va être mise à l'épreuve?

M. Anderson: En ce qui concerne le niveau de légalité, il existe une disposition dans la Loi sur la Cour suprême en vue de déterminer si elle entre ou non dans le cadre de la constitution du Canada. Pour les questions qui touchent les provinces, telles que la répartition des pouvoirs, cela pourrait être légal dans le cadre de la présente loi. Il n'existe pas de dispositions directes, dans la loi à ce sujet, mais le ministre de la Justice a indiqué à la Chambre des communes que, si un référendum était tenu sur une question intéressant une ou plusieurs provinces, le gouvernement fédéral les consulterait.

Le sénateur Flynn: Mais il n'y serait pas obligé.

Le sénateur Laird: Nous avons peu confiance dans les engagements pris par les ministres. Nous désirerions les voir dans la loi.

Le sénateur Flynn: En particulier les engagements fournis par l'actuel gouvernement.

Le sénateur Laird: Je n'irai pas aussi loin, n'importe quel gouvernement ultérieur.

Le sénateur Flynn: Moi, si.

Le sénateur Godfrey: Il est certain que l'exemple du sénateur Buckwold sur le prix du blé n'est pas une question constitutionnelle. Cette dernière surgit quand on aborde la question de savoir qui l'a fixé.

Le sénateur Buckwold: Prenons le prix du pétrole. Il s'agit là d'un exemple plus réaliste et opportun. S'agirait-il là d'une question constitutionnelle? Si le gouvernement décidait d'organiser un référendum sur l'opportunité d'un prix unique pour le pétrole dans tout le pays, cela constituerait-il une question constitutionnelle?

Le sénateur Forsey: Non.

Le sénateur Flynn: Il pourrait par exemple demander d'abolir la Chambre des communes.

Le sénateur Buckwold: J'ai soulevé la question avec le sénateur Forsey pour voir jusqu'où on peut aller. A l'heure actuelle, le pouvoir fédéral de réglementer le commerce entre les provinces serait alors une question constitutionnelle?

M. Anderson: En ce qui concerne le pouvoir, mais non la substance.

Le sénateur Forsey: Exactement. Si quelqu'un proposait de transférer les règlements en matière de commerce aux provinces, vous pourriez alors avoir un référendum quant à savoir s'il devrait y avoir transfert aux provinces, mais si quelqu'un déclarait que le présent Parlement devrait exercer une réglementation quelconque sur le prix du pétrole, vous ne pourriez pas avoir un référendum. C'est du moins ce que je pense, étant donné que le sénateur Buckwold a été assez aimable pour poser la question.

Le sénateur Godfrey: Ce qui est plus probable, serait un référendum sur la question de savoir si le gouvernement fédéral peut conserver ou doit conserver le contrôle du commerce

[Text]

provinces. Alberta might think one thing but the rest of Canada might think another. That is a constitutional question.

Senator Buckwold: That is going much further than what Senator Forsey stated.

Senator Forsey: I said exactly the same thing.

Senator Buckwold: I really asked whether it would be possible to hold a referendum on the power of the federal government if they set a fixed price for a commodity such as oil.

Senator Forsey: Not on the price but on the power, yes.

Senator Buckwold: To a degree, almost any question could be related to a constitutional question.

Senator Langlois: Mr. Chairman, I suggest that my colleagues refer to clause 3 of the bill. There are some limitations in that clause. For example, a referendum cannot be proclaimed when the House of Commons is not sitting. This is subject, indirectly, to a debate in Parliament.

Mr. Anderson: I believe the limitation is that it cannot be proclaimed when Parliament is dissolved. This, of course, would be during a general election.

Senator Forsey: Clause 3, it seems to me, is perfectly clear at the beginning. It states:

3(1) Where it appears to the Governor in Council that any question relating to the Constitution of Canada—

My impression is that the courts have interpreted the phrase "relating to the Constitution of Canada".

... or relating to or arising out of a proposed or possible change

That seems to make the thing quite clear in respect of Senator Buckwold's question.

Senator Buckwold: For example, could there be a referendum held on conscription under this?

Senator Forsey: No.

Senator Langlois: Clause 4 of the bill refers to a debate in the House of Commons. Clause 4 states:

An order in council authorizing the issuance of a proclamation under subsection 3(1) shall not be made until a motion setting forth the text of the order in council has been approved by a resolution of both Houses of Parliament pursuant to section 5.

This, I would suggest, is another restriction to the freedom of the governor in council to proclaim that a referendum should take place. Debate is provided for in the house.

Mr. Anderson: There is no doubt there will be enormous—

Senator Langlois: This answers the raised question that the only requirement under clause 3 was that Parliament not be dissolved. Clause 4 provides for debate in the house.

[Traduction]

entre les provinces. L'Alberta pourrait avoir une opinion et le reste du Canada une autre. Il s'agit là d'une question constitutionnelle.

Le sénateur Buckwold: C'est aller beaucoup plus loin que le sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: J'ai dit exactement la même chose.

Le sénateur Buckwold: J'ai en réalité demandé s'il serait possible d'organiser un référendum sur le pouvoir du gouvernement fédéral si l'on fixe un prix pour une denrée de base comme le pétrole.

Le sénateur Forsey: Non pas sur le prix, mais sur le pouvoir, oui.

Le sénateur Buckwold: Dans une certaine mesure, toute question pourrait être considérée comme constitutionnelle.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, je crois que mes collègues font référence à l'article 3 du projet de loi. Cette disposition contient certaines limitations. Par exemple, un référendum ne peut être ordonné par proclamation pendant que la Chambre des communes ne siège pas. Cette question peut indirectement faire l'objet d'un débat au Parlement.

M. Anderson: Je crois que la limite imposée veut qu'on ne puisse procéder à une proclamation pendant la dissolution du Parlement. C'est-à-dire pendant la tenue d'élections générales.

Le sénateur Forsey: L'article 3, il me semble, est parfaitement clair au début. Il prévoit que:

3(1) S'il est d'avis qu'une question touchant la Constitution du Canada

J'ai l'impression que les tribunaux ont interprété l'expression «touchant la Constitution du Canada».

... ou toute modification qu'on peut y apporter

L'affaire est donc claire en ce qui concerne la question, sénateur Buckwold.

Le sénateur Buckwold: Par exemple, pourrait-on ordonner un référendum sur la conscription?

Le sénateur Forsey: Non.

Le sénateur Langlois: L'article 4 du projet de loi fait référence à un débat à la Chambre des communes. Il prévoit qu':

Un décret en conseil autorisant le lancement d'une proclamation en vertu du paragraphe 3(1) ne doit pas être pris avant qu'une motion exposant le projet du décret n'ait été approuvé par une résolution des deux Chambres du Parlement en vertu de l'article 5.

Il s'agirait d'une autre restriction à la liberté du gouverneur en conseil de proclamer la tenue d'un référendum. Un débat à la Chambre est prévu.

M. Anderson: Il sera sans aucun doute très long.

Le sénateur Langlois: Voilà donc la réponse à la question qui a été soulevée, à savoir si la seule condition prévue aux termes de l'article 3 était que le Parlement ne soit pas dissous. L'article 4 prévoit un débat à la Chambre.

[Text]

Senator Forsey: In regard to Senator Buckwold's further illustration regarding a referendum on conscription, I think if you had someone proposing that there should be inserted in the Constitution a provision that Parliament could not enact a conscription law, you could have a referendum on whether that power should be inserted in the Constitution, but a referendum on whether the power should be exercised, no. That is not a constitutional question at all. That is political.

Senator Buckwold: So, if Prime Minister Mackenzie King had operated under this act, his referendum would not have been possible?

Senator Forsey: No.

Senator Langlois: It would not have been possible under this act.

Mr. Chairman, clause 5 specifically provides for debate in both the House of Commons and the Senate.

Senator Flynn: But we have to consider the political situation as it is when the question is put. With the majority the present government holds in the house, it could do anything. Forty hours in the Senate—you could not stand it any way—but 40 hours in the house could be easily consumed. Under the present conditions the government can do anything it wishes. It can even proclaim Pierre Trudeau the king of Canada. There is no doubt about that.

Senator Buckwold: There was no comment on that.

Senator Flynn: No, but you all fear that it could happen.

Senator Godfrey: You will come out in the press as advocating that.

Senator Flynn: After 20 years on the Hill, the press is the least of my worries.

Senator Forsey: Mr. Chairman, I would like to raise another question—and this perhaps was raised by someone else before I came in. I am a little bit nervous about the phrase in clause 2 of the bill under the heading "Constitution of Canada" "the customs, conventions and enactments that comprise—" And they mean, of course, "compose". That is the dreadful illiteracy of so many people nowadays. They think "compromise" and "compose" are synonyms. I am a little concerned about the use of the phrase "the customs, conventions and enactments that "compose" the Constitution of Canada."

Does this mean that we could have a referendum on whether we should maintain responsible government, for example, and what does responsible government mean precisely? Does it mean you could have a referendum on the reserve powers of the Crown? Does it mean we could have a referendum on the custom of the Senate now for over 40 years of not throwing out a bill?

[Traduction]

Le sénateur Forsey: En ce qui concerne l'exemple donné par le sénateur Buckwold d'un référendum sur la conscription, je pense que si quelqu'un proposait d'insérer dans la Constitution une disposition prévoyant que le Parlement ne puisse adopter une loi sur la conscription, on pourrait tenir un référendum sur la question de savoir si ce pouvoir doit être prévu par la Constitution, mais non pas sur celle de savoir si ce pouvoir doit être exercé ou non. Ce n'est pas une question constitutionnelle, mais politique.

Le sénateur Buckwold: Ainsi si le Premier ministre Mackenzie King avait agi en conformité de cette loi, il n'aurait pu organiser son référendum?

Le sénateur Forsey: Non.

Le sénateur Langlois: Il n'aurait pu le faire aux termes de cette loi.

Monsieur le président, l'article 5 prévoit précisément un débat et à la Chambre et au Sénat.

Le sénateur Flynn: Mais il faut tenir compte de la situation politique qui prévaut au moment où la question est posée. Actuellement le gouvernement étant majoritaire, il pourrait faire ce que bon lui semble. Un débat de quarante heures au Sénat! Vous ne pourriez de toute façon les y passer. Mais quarante heures de débats à la Chambre serait vite écoulées. Compte tenu des conditions actuelles, le gouvernement peut faire ce qu'il veut, voire proclamer Pierre Trudeau roi du Canada. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Buckwold: Aucun commentaire n'a été fait à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Non, mais vous aviez tous peur que cela puisse se produire.

Le sénateur Godfrey: On rapportera dans la presse que vous vous en faites l'avocat.

Le sénateur Flynn: Après vingt ans sur la colline, la presse est le moindre de mes soucis.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, j'aimerais soulever un autre point et cette question a peut-être été posée par quelqu'un d'autre avant que je n'arrive. J'ai un peu peur du libellé de la version anglaise de l'article 2 du projet de loi sous la rubrique "Constitution of Canada": "the customs, conventions and enactments that comprise—" Et ils veulent naturellement dire "compose." Cela est dû à l'ignorance de tant de gens de nos jours. Ils croient que les verbes «comprise» et «compose» sont synonymes. Je m'inquiète un peu de l'utilisation dans la version anglaise du libellé "the customs, conventions and enactments that compose the Constitution of Canada".

Est-ce que cela signifie que nous pourrions avoir un référendum sur la question du maintien ou non du principe de la responsabilité du gouvernement, par exemple, et qu'entend-on précisément par la responsabilité du gouvernement? Est-ce que cela signifie que nous pourrions avoir un référendum sur la question des droits réservés de la Couronne? Cela signifie-t-il que nous pourrions avoir un référendum sur la question de la coutume du Sénat voulant qu'il n'ait pas depuis 40 ans rejeté un projet de loi?

[Text]

I am a little nervous about putting "customs and conventions" in there. If your response is that these can be referred to the Supreme Court, I am even more nervous about making the customs and conventions of the Constitution judicable—in other words, submitting them to interpretation.

Senator Godfrey: That is because you do not want to change any of them.

Senator Forsey: No, I am simply saying that I am nervous about putting that in there, because the customs and conventions of the Constitution really are things that are political judgments. I doubt very much whether you should have the courts coming into the interpretation of them, and I am rather uneasy about the possibility of these customs and conventions, which are sometimes very controverted and sometimes very far from clear, being submitted to a referendum. I would like some elucidation on that.

Mr. Anderson: You obviously know more about constitutional law than any of us sitting here, senator, and I think you know the answer to your own question, which is that, as it is worded, the bill would permit a referendum on these questions. You are saying that this worries you, and I can only take note of your worry.

Senator Godfrey: It does not worry me, because a great part of our Constitution is customs and usages, and so on. I do not see why, in principle, we should not have a referendum on those which are so firmly implanted, and some not so firmly implanted. I see no objection at all.

Senator Forsey: Well, they are somewhat vague and controverted in some cases.

Senator Godfrey: You objected to them being reduced to writing in Bill C-60. You say they are vague and controverted, but you did not want them to be less vague in a bill, let alone a referendum.

Senator Flynn: Would it be a constitutional question if the government were to ask the electorate if an election should be held now or a little later? In other words, could this legislation be used for specific purposes?

Mr. Anderson: The government could hold a referendum on that. That is a good example of the nature of this bill. The bill, if passed, would permit the holding of advisory referenda. The federal government does not have the power to amend the five-year limit on the life of a Parliament. Such a change would require the consent of the provinces.

Senator Flynn: Yes, but within the five-year life of a given Parliament, the government could consult the electorate from time to time as to whether or not an election should be held.

Mr. Anderson: Not if it were just to ask whether there should be an election or not, no, because that would not be a constitutional question.

Senator Flynn: I am not so sure. From such a referendum, they could draw a conclusion as to whether or not they could

[Traduction]

J'ai un peu peur d'insérer ici «coutumes et conventions». Si vous me répondez que nous pourrions soumettre cette question à la Cour suprême, je crains encore plus de soumettre à une interprétation les coutumes et conventions de la Constitution.

Le sénateur Godfrey: C'est parce que vous ne voulez en changer aucune.

Le sénateur Forsey: Non, je dis simplement que je crains d'utiliser ces mots parce que les coutumes et conventions de la Constitution sont vraiment des questions de jugement politique. Je doute beaucoup que nous devions recourir aux tribunaux afin de les interpréter et je suis plutôt inquiet quant à la possibilité que ces coutumes et conventions, qui sont parfois très controversées et très peu claires, fassent l'objet d'un référendum. J'aimerais qu'on m'apporte certains éclaircissements à ce sujet.

M. Anderson: Vous en savez probablement beaucoup plus long en droit constitutionnel que n'importe qui d'entre nous ici sénateur, et je crois que vous connaissez la réponse à votre propre question qui est, selon le libellé actuel, que le projet de loi autoriserait la tenue d'un référendum sur ces questions. Vous dites que cela vous inquiète et je ne peux que le constater.

Le sénateur Godfrey: Cela ne m'inquiète pas, parce qu'une grande partie de notre Constitution n'est que coutumes, usages etc. Je ne vois pas pourquoi, en principe, nous ne devrions pas tenir un référendum sur les coutumes qui sont fermement implantées et sur d'autres qui ne le sont pas. Je ne vois aucune objection.

Le sénateur Forsey: Eh bien, elles sont parfois vagues et controversées.

Le sénateur Godfrey: Vous vous opposiez à ce qu'on les mentionne dans le bill C-60. Vous dites qu'elles sont vagues et controversées mais vous ne voulez pas qu'elles soient moins vagues dans un projet de loi, sans parler d'un référendum.

Le sénateur Flynn: Serait-ce une question constitutionnelle si le gouvernement demandait aux électeurs s'il faut procéder à des élections dès à présent ou un peu plus tard? Autrement dit, cette mesure législative pourrait-elle être utilisée à des fins bien précises?

M. Anderson: Le gouvernement pourrait organiser un référendum à ce sujet. C'est un bon exemple de la nature de ce projet de loi. S'il était adopté, il serait possible d'organiser des référendums consultatifs. Le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de modifier la limite de 5 ans quant à la durée d'une législature. Cette modification exigerait l'accord des provinces.

Le sénateur Flynn: Oui, mais pendant les 5 ans que dure une législature, le gouvernement pourrait consulter les électeurs de temps en temps pour savoir s'il faut ou non procéder à des élections.

M. Anderson: Non, s'il se limitait à leur demander cela, parce que ce ne serait pas une question constitutionnelle.

Le sénateur Flynn: Je n'en suis pas si sûr. Grâce à un tel référendum, le gouvernement pourrait finalement savoir s'il

[Text]

change the Constitution, or they should. Senator Langlois does not think it is funny, but he rarely thinks anything is.

Senator Langlois: You are being too political.

Senator Flynn: He never smiles, and certainly he is not going to start today.

Senator Forsey: According to the answer we had before, you might have the Supreme Court of Canada called upon to decide whether this was political or constitutional.

Mr. Anderson: Perhaps I could make two comments, Mr. Chairman. First—and perhaps I made this in my opening comments—the government has chosen to proceed with framework legislation. The more we got into this, the more the reasons for it became clear.

The bill as it stands is quite complex, and it will clearly require a good deal of time for both Houses of Parliament to consider it. There will also be a period of delay between the enactment of the bill and the time at which the Chief Electoral Officer would be in a position to conduct a referendum. If the government were to leave the question of whether or not it was going to introduce referendum legislation to the time it actually intended to hold a referendum, the delays which would be involved would be too great. Given that there would be framework legislation put in place, the question became one of how to limit the subject matters on which referenda could be held. It was decided to limit them to constitutional questions, because the nature of the problem to which the bill addresses itself is constitutional.

We then came down to the question of the type of constitutional questions which should be the subject matter of referenda. If it were worded too narrowly, the government, in wanting to use the legislation for some of the purposes explained in the early part of the explanatory document, might find itself boxed in.

It is possible that this committee, or the other house, will want to consider amendments to this precise wording, but that is the general logic of the approach which was taken.

Senator Buckwold: As a matter of information, if this bill passed, would the federal government then be precluded from holding referenda on other subjects?

The Chairman: No, not at all.

Senator Buckwold: So, if the government wanted to hold a referendum on conscription or abortion, they could simply introduce a bill for that purpose?

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: Or perhaps even on capital punishment or off-track betting.

Senator Forsey: There is one other possible example relating to the question of customs and convictions, and that is the procedure for amendment. The question of what is the present procedure for amendment is a very highly controverted one, and if you want to put a question on how to change it, you

[Traduction]

peut ou non modifier la Constitution ou s'il devrait s'y atteler. Le sénateur Langlois ne trouve pas cela drôle, mais il est rare que quelque chose l'amuse.

Le sénateur Langlois: Vous êtes trop politisé.

Le sénateur Flynn: Il ne sourit jamais et ce n'est pas aujourd'hui qu'il va changer!

Le sénateur Forsey: D'après la réponse qu'on nous a déjà donnée, la Cour suprême du Canada pourrait être consultée pour déterminer si c'est une question politique ou constitutionnelle.

M. Anderson: Monsieur le président, je voudrais faire deux remarques. Tout d'abord, et c'est peut-être ce que j'ai dit dans mes remarques préliminaires, le gouvernement a décidé d'envisager une loi cadre. Plus nous l'étudions, et plus les raisons qui la justifient se précisent.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi est très complexe, et les deux chambres du Parlement auront manifestement besoin de beaucoup de temps pour l'étudier. Il y aura aussi certains délais entre son adoption et la date à laquelle le directeur général des élections sera en mesure d'organiser un référendum. Si le gouvernement devait remettre la question du bien-fondé de l'introduction d'une mesure législative sur le référendum à la date où il envisage vraiment de procéder à un référendum, il y aurait des délais considérables. Étant donné qu'une loi cadre sera déjà en place, il restera à savoir comment restreindre les questions sur lesquelles peuvent porter les référendums. Il a été décidé de les limiter à des questions constitutionnelles, parce que le problème dont traite le projet de loi est aussi de nature constitutionnelle.

Nous en sommes ensuite arrivés à nous demander quel genre de questions constitutionnelles devrait faire l'objet de référendums. Il était rédigé de façon trop limitée, le gouvernement risquerait de se trouver coincé s'il voulait utiliser le projet de loi pour certains des objectifs précisés dans la première partie du document explicatif.

Il est possible que ce Comité ou l'autre Chambre veuillent envisager de modifier ce libellé trop limité, mais telle est la logique générale de la solution envisagée.

Le sénateur Buckwold: Je voudrais savoir ceci: si ce projet de loi était adopté, est-ce que le gouvernement fédéral ne pourrait plus ensuite organiser des référendums sur d'autres questions?

Le président: Pas du tout.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, si le gouvernement voulait organiser un référendum sur la conscription ou l'avortement, il pourrait tout simplement présenter un projet de loi à cette fin?

Le président: Oui.

Le sénateur Flynn: Peut-être même sur la peine capitale ou les paris hors piste?

Le sénateur Forsey: Il existe un autre exemple possible quant à la question des coutumes et des conventions, il s'agit de la procédure d'amendement. Pour ce qui est de la procédure actuelle régissant les modifications, elle est très controversée et si vous voulez savoir en quoi elle consiste, on ne peut vous

[Text]

have a dog's breakfast of controversy about what the present procedure is. You will have Professor Lederman saying one thing and the Minister of Justice saying the exact opposite about what it is that is in question. I presume a question on changing the procedure for amendment would come under this bill. It would be one of the customs and conventions which are very uncertain and very controverted.

Senator Godfrey: And, therefore, a perfect type of thing to have a referendum on so that what the people want can be determined.

Senator Flynn: The government could go over the heads of all of the provinces and have a referendum on constitutional changes or reform, or a new Constitution, and then go to Westminster. We know, of course, that any resolution passed by both Houses of Parliament would be accepted by Westminster as a matter of course, but with the addition of a referendum, there is no doubt that the government could change the Constitution from A to Z. This is a problem that is bothering the premiers at the present Conference of First Ministers.

The Chairman: We have to remember that this legislation is not intended to be permanent legislation. As I understand it, it would expire at the end of five years.

Mr. Anderson: That is correct, barring a positive vote of the two houses.

Senator Godfrey: If I may, I should like to make one correction to what Senator Flynn has said. He talked about the government going over the heads of the provinces. What he meant is over the heads of the governments of the provinces to the people of the provinces. There is a difference.

Senator Flynn: Well, I agree with that. I would go along with you on that because I do not think the governments of the provinces have any more status to speak for the provinces than the federal government has to speak for the people of Canada as a whole.

Senator Godfrey: Well, if the federal government is firmly convinced that a provincial government is just being contrary and does not represent the wishes of the people of the province, then this bill would permit them to go over the heads of the government of that province and ask the people whether or not they agree with their government's stand. For example, it might be with respect to a certain issue on which it is considered that the Quebec government does not reflect the views of the people of the province, and we would therefore have a referendum in Quebec and we would be guided by the results of that referendum rather than by the government of Quebec. That seems reasonable to me.

Senator Bourget: I suppose in that case Quebec could appeal to the Supreme Court for a decision.

[Traduction]

offrir en réponse qu'un hachis de controverses. M. Lederman vous dira une chose, et le ministre de la Justice, le contraire. Je suppose que ce projet de loi traite de la procédure de modification. Il s'agit d'une de ces coutumes et conventions qui sont très vagues et hautement controversées.

Le sénateur Godfrey: Et par conséquent, c'est tout à fait le genre de question à régler au moyen d'un référendum, car cela permettrait de déterminer ce que veut le public.

Le sénateur Flynn: Le gouvernement pourrait, sans consulter les provinces, organiser un référendum sur la modification ou la réforme constitutionnelle, ou sur une nouvelle Constitution, et s'adresser ensuite directement à Westminster. Nous savons bien sûr, que toute résolution adoptée par les deux chambres du Parlement est automatiquement acceptée par Westminster, mais, avec un référendum pour l'appuyer, il ne fait aucun doute que le gouvernement puisse modifier la Constitution de part en part. C'est un des problèmes qui préoccupent les premiers ministres réunis à la conférence qui suit actuellement son cours.

Le président: Mais nous ne devons oublier qu'on n'entend pas donner un caractère de permanence à cette loi. En autant que je sache, elle doit expirer au bout de cinq ans.

M. Anderson: C'est exact, à moins d'un vote positif en ce sens dans les deux chambres.

Le sénateur Godfrey: Si je puis me permettre une interruption, j'aimerais apporter une correction à ce que le Sénateur Flynn vient de dire. Il a parlé du gouvernement agissant de son propre chef, sans consulter les provinces. Il voulait dire, sans consulter les chefs des gouvernements des provinces, pour s'adresser directement au public. Il y a une différence.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord. Je ne crois pas que les gouvernements provinciaux aient plus le droit d'agir au nom des provinces que le gouvernement fédéral, au nom du Canada entier.

Le sénateur Godfrey: Si le gouvernement fédéral est vaincu qu'un gouvernement provincial veut lui poser des obstacles et qu'il ne représente pas les intérêts de la population de la province en question, le projet de loi dont nous sommes actuellement saisis lui permettrait d'agir sans consulter les chefs du gouvernement provincial en question pour demander directement aux résidents s'ils sont ou non d'accord avec la position de leur gouvernement. Par exemple, il se pourrait que le gouvernement du Québec ne reflète pas les vues de la population de cette province en ce qui concerne une question particulière. Nous procéderions alors à un référendum au Québec et agirions conformément aux résultats obtenus plutôt qu'à l'opinion du gouvernement de cette province. Cela me semble raisonnable.

Le sénateur Bourget: Mais je suppose que dans un cas de ce genre, le Québec pourrait interjeter appel auprès de la Cour suprême.

[Text]

Senator Flynn: Yes, but if Westminster did not act, the Supreme Court could do nothing at all.

Senator Robichaud: There is evidence that Westminster always acts on the recommendations of the Senate.

Senator Flynn: But they could by-pass the provinces so that even if the provinces appealed to the Supreme Court that would not change the law passed elsewhere.

Mr. Anderson: Mr. Chairman, last spring the government brought out a book called "Understanding Referenda." You will see from a perusal of that that referenda are not easy things for a government to win. The experience in Australia, which uses referenda for constitutional amendments, and it is a federation like our own, and the experience in Switzerland, which also uses them for this purpose, is that they are most difficult to win. They are only won in circumstances where there is a large measure of consensus among political leaders.

Senator Flynn: If you want to lose, that is another problem. A government may wish to lose a referendum.

Mr. Anderson: That is true.

Senator Godfrey: I notice you say that the procedures should be as simple and familiar as possible and that, for this reason, the bill is an adaptation of the Canada Elections Act whenever that is appropriate. In the broadcasting field, according to my understanding, the Canada Elections Act provides that the government pays 50 per cent of the cost of six and a half hours of television and broadcasting time on election day. There does not appear to be any provision in this bill to that effect. Is there a provision in there?

Mr. Anderson: Section 10 provides for government financial assistance, senator. It is not contained in the broadcasting section of the act but is found at page 14 of the bill. As explained in the document which accompanies the bill, the problem here was to come up with a formula for the allocation of subsidies before the actors are known.

This would be subsidies to the parties, but it could include as well subsidies to the referendum committees which would be established under the act.

In reviewing the experience in other countries it was noted that in the two countries which have provided cash subsidies to actors in a referendum, the two cases being Norway and the United Kingdom, the decision was made after the referendum question was formulated and the two sides had made themselves known.

In the Norwegian case the campaign had actually gone on some time and the government in Norway had had a request from the one side for financial assistance but the other side had not yet got organized and so it had deferred the request. Eventually the two sides did get organized and a grant was made. In the British case the grant was made not to the political parties, but to the two umbrella committees.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Oui, mais si Westminster n'agissait pas, la Cour suprême resterait impuissante.

Le sénateur Robichaud: Nous savons que Westminster agit toujours sur recommandation du Sénat.

Le sénateur Flynn: Mais Westminster pourrait passer outre les décisions des provinces de sorte que même si ces dernières interjetaient appel auprès de la Cour suprême, la loi adoptée ailleurs ne serait pas modifiée.

M. Anderson: Monsieur le président, le gouvernement a fait paraître le printemps dernier un ouvrage intitulé «Understanding Referenda». Vous constaterez en le parcourant qu'il n'est pas facile pour un gouvernement de gagner ses référendums. En Australie, fédération comme la nôtre qui a recours aux plébiscites pour décider des réformes constitutionnelles, et en Suisse, où l'on s'en sert également à cette fin, l'expérience démontre qu'il est très difficile d'obtenir la majorité des voix. Cela se produit uniquement lorsque les chefs politiques réussissent à se mettre d'accord.

Le sénateur Flynn: Si vous voulez perdre, c'est une autre histoire. Il se peut qu'un gouvernement souhaite perdre un référendum.

M. Anderson: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Je remarque que vous déclarez que les procédures devraient être aussi simples et familières que possible et que pour cette raison, le projet de loi constitue une adaptation de la loi électorale du Canada, lorsque cette adaptation est appropriée. Si je comprends bien, dans le domaine de la radiodiffusion, la Loi électorale du Canada stipule que le gouvernement paie la moitié de six heures et demie de temps d'antenne à la télévision le jour des élections. Le projet de loi ne semble pas prévoir de dispositions semblables. Est-ce que je me trompe?

M. Anderson: Sénateur, l'article 10 prévoit une aide financière de la part du gouvernement. Ces dispositions ne figurent pas à l'article de la loi portant sur la radiodiffusion, mais on les retrouve à la page 14 du présent projet de loi. Comme on l'explique dans le document qui accompagne le texte de loi, le problème consistait à mettre au point une formule de répartition des subventions avant que les parties ne soient connues.

Cela comprendrait des subventions versées aux parties mais également d'autres aux comités de référendum qui seraient constitués conformément à la Loi.

En étudiant les dispositions prises par deux pays, notamment la Norvège et le Royaume-Uni, qui ont prévu le versement de subventions aux parties d'un référendum, on constate que la décision a été prise après que la question ait été formulée et que les deux parties se soient manifestées.

En Norvège, la campagne durait depuis un certain temps et le gouvernement a reçu une demande d'aide financière d'une des parties mais l'autre ne s'était pas encore organisée; on a donc reporté la demande. Éventuellement, les deux parties se sont organisées et une subvention a été versée. Dans le cas de la Grande-Bretagne, les sommes n'ont pas été attribuées aux partis politiques mais bien aux deux comités cadres.

[Text]

The government has chosen in this act to leave the option open of either given the money to the parties under some formula which might parallel those used in federal elections, or, if it should be the case that two umbrella committees appear and are generally viewed as being in some way equal, giving them the money. That is why this provision was left open-ended.

Senator Godfrey: That is not really relevant. I can understand the position of the subsidies which we have now in the Canada Elections Act to members and so on, but the question of the payment of broadcasting time is something that is completely different. There was the Barbeau Commission Report back in the sixties which said that it should be free, half to be provided by the stations and half by the government and it was to be six and a half hours. The government did not go along with that. I think they were wrong in not going along with it. That happens to be one of my pet peeves. But here they just say, "No, you have a well-established principle. The government should pay half of the six and half hours." That has nothing to do with subsidizing the parties, really, because you do not know how much you are subsidizing each party until you decide what the proportions are. This is a principle that people should be able to communicate and make it possible to communicate by broadcasting by being able to get that six and a half hours at half price.

What you have just said does not appear to me to be too relevant as to why there should be that distinction between this bill and the Canada Elections Act. Perhaps this is something we should ask the minister about.

Mr. Anderson: It might be useful if you could indicate the sort of formula you would envisage, given the different combinations.

Senator Godfrey: The Canada Elections Act simply says six and a half hours are to be free. The Canada Elections Act says that the Government of Canada will pay for half of that six and a half hours allocated as between the parties. There is a different formula set out, but you have some experts here. Perhaps they could talk to this point.

Mr. Charles Tierney, Chairman, Internal Elections Committee, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission: Honourable senators, we had nothing to do with the 50 per cent. My understanding is that that 50 per cent applies to all election expenses, broadcasting or whatever. In other words, the broadcaster must make that six and a half hours available, but the parties do not purchase it.

Senator Godfrey: I will not argue the point, but it is set out here that there is supposed to be some free time, and that is copied out of the present Canada Elections Act. I am trying to find out where there is a difference and why in principle there should be a difference.

Mr. Anderson: I take note of your comments, Senator Godfrey, and I will forward them to the minister. I would draw to your attention that on page 20 there is a provision for

[Traduction]

Par la présente loi, le gouvernement a choisi de laisser la possibilité d'accorder les fonds aux parties selon certaines formules qui pourraient ressembler à celles qu'on utilise pour les élections fédérales ou de les accorder à deux comités cadres si de tels comités sont constitués et si l'on considère de façon générale qu'ils sont sur un pied d'égalité. C'est pourquoi cette disposition laisse la possibilité de faire un choix.

Le sénateur Godfrey: Cette réponse n'est pas vraiment pertinente. Je comprends le principe d'octroi de subventions que prévoit actuellement la Loi électorale du Canada, etc, mais la question du paiement du temps d'antenne est en quelque sorte complètement différente. Dans les années soixante, le rapport de la Commission Barbeau recommandait que ce temps d'antenne soit gratuit et que ces six heures et demie soient payées à parts égales par les stations et par le gouvernement. Le gouvernement n'a pas accepté cette recommandation et je crois qu'il a eu tort. Il se trouve que cette question me tient à cœur. On nous dit ici que nous avons un principe bien établi et que le gouvernement devrait payer la moitié de ces six heures et demie d'antenne. Cela n'a vraiment rien à voir avec le financement des partis car tant que vous ne décidez pas de la répartition, vous ne savez pas combien vous versez à chaque parti. Les gens devraient pouvoir communiquer leurs opinions sur les ondes et obtenir le remboursement de la moitié de ces six heures et demie d'antenne.

Ce que vous venez de dire ne me semble pas trop pertinent si l'on s'intéresse aux raisons pour lesquelles on devrait établir cette distinction entre le présent projet de loi et la Loi électorale du Canada. Nous devrions peut-être poser la question au ministre.

M. Anderson: Étant donné les différentes possibilités, il pourrait être utile que vous décriviez les formules auxquelles vous songez.

Le sénateur Godfrey: La Loi électorale du Canada prévoit simplement que six heures et demie d'antenne doivent être gratuites. Elle stipule que le gouvernement du Canada doit payer la moitié de ce temps d'antenne accordé aux différents partis. On propose une formule différente mais nous avons certains experts parmi nous. Ils pourraient peut-être prendre la parole.

M. Charles Tierney, président, Comité des élections internes, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes: Honorables sénateurs, nous n'avons rien à voir avec la proportion de 50%. Je crois qu'elle s'applique à toutes les dépenses d'élections, qu'il s'agisse de radiodiffusion ou autre. En d'autres termes, le diffuseur doit mettre à la disposition des intéressés six heures et demie d'antenne mais les partis ne l'achètent pas.

Le sénateur Godfrey: Je ne conteste pas ce point mais l'on dit ici qu'il doit y avoir un certain temps d'antenne gratuit et cette disposition est tirée de la présente Loi électorale du Canada. J'essaie de trouver une différence de même que la raison pour laquelle il devrait en principe y en avoir une.

M. Anderson: Sénateur Godfrey, je prends note de vos commentaires que je ferai parvenir au ministre. J'attire votre

[Text]

free broadcasts, along the same lines as in the Canada Elections Act.

Senator Godfrey: If that is the same as the one I have already noted, I would say that it is completely useless because it is entirely up to the broadcaster how much time he will give.

Mr. Anderson: Experience, sir, indicates that they are generous. Both CTV and CBC are giving three and a half hours for the coming election.

Senator Godfrey: All right. Then I withdraw that last comment.

Mr. Anderson: CTVA is giving an hour. On radio it is two hours for CBC and CTV, and an hour each for Radio Mutuel and Telemedia.

Senator Godfrey: I stand corrected.

Senator Robichaud: You mention CBC and CTV, and you do not mention Global.

Mr. Tierney: Global does not have a network licence; that is why it is excluded.

Senator Godfrey: I am wondering about this idea of disclosing the names of contributors. What good is that going to do? Once the referendum has been held, that is it. Two months later you find this out. Is this for the historians?

Mr. Anderson: Mr. Dewis can correct me, but I believe this is a direct analogy to the Canada Elections Act.

Mr. J. P. Dewis, Assistant Chief Electoral Officer, Office of the Chief Electoral Officer: That is right, Mr. Chairman.

Senator Godfrey: I can see the reason in the Canada Elections Act. In the next election you can say this, that and the other thing. It helps to keep it clean to a certain extent.

Mr. Anderson: Perhaps there is a degree of "cleanness" assured by the simple fact of eventual disclosure. The total amounts of money involved for individuals are quite small. Anyone who exceeds the \$5,000 commits an offence under the act.

Senator Godfrey: That brings up another point. How do you find or send to jail a referendum committee? When you proceed by indictment, who do you send to jail and how do you send a company to jail? I am looking at clause 32. (1)(a):

on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding two years in the case of an individual, and, in any other case, to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars . . .

But why would the individual have to go to jail and not have the chance of paying a fine? Why do individuals go to jail and corporations pay a fine? That is what is puzzling me.

[Traduction]

attention sur le fait qu'à la page 20, on parle d'émissions gratuites dans le même esprit que la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Godfrey: Si c'est la même disposition que j'ai déjà relevée, je dirais qu'elle est complètement inutile parce qu'on laisse au radiodiffuseur la latitude de fixer le temps d'antenne qu'il mettra à la disposition des intéressés.

M. Anderson: Monsieur, l'expérience démontre qu'ils sont généreux. CTV et Radio-Canada accordent trois heures et demie pour les prochaines élections.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Alors, je retire ce dernier commentaire.

M. Anderson: CTVA y consacre une heure. A la radio, Radio-Canada et CTV y consacrent deux heures, et Radio mutuelle et Télémedia une heure chacun.

Le sénateur Godfrey: Je l'admets.

Le sénateur Robichaud: Vous parlez de Radio-Canada, de CTV; mais vous ne mentionnez pas Global.

M. Tierney: Global n'a pas de permis d'exploitation de réseau; c'est pour ça qu'on n'en parle pas.

Le sénateur Godfrey: Je me demande ce que la divulgation des noms des cotisants va bien apporter? Une fois que le référendum aura eu lieu, que ferez-vous de ces noms deux mois plus tard? Les léguez-vous à l'histoire?

M. Anderson: M. Dewis peut me corriger, mais je crois que cela représente une certaine analogie avec la Loi électorale du Canada.

M. J. P. Dewis, directeur général adjoint des élections, Bureau du directeur général des élections: C'est vrai, monsieur le président.

Le sénateur Godfrey: Je comprends pourquoi on en parle dans la Loi électorale du Canada. A la prochaine election vous pourriez dire à peu près n'importe quoi et cela contribue jusqu'à un certain point à maintenir une certaine rigueur dans l'exactitude des faits.

M. Anderson: La simple divulgation éventuelle peut garantir en quelque sorte cette rigueur. Le montant total qu'un particulier peut donner n'est pas particulièrement élevé. Quiconque donne plus de \$5,000 commet une infraction.

Le sénateur Godfrey: Cela soulève une autre question. Comment pouvons-nous imposer une amende à un comité de référendum ou l'envoyer en prison? Quand on procède par voie d'accusation, qui envoie-t-on en prison? Et comment fait-on pour envoyer une société en prison? Je lis l'alinéa 32. (1)a):

«a) sur déclaration de culpabilité sur mise en accusation, d'un emprisonnement d'au plus deux ans dans le cas d'un individu et d'une amende d'au plus vingt-cinq mille dollars dans tous les autres cas;»

Pourquoi le particulier devrait-il aller en prison sans avoir la chance de payer une amende? Pourquoi un particulier irait-il en prison alors qu'une société paierait une amende? Je ne comprends pas pourquoi.

[Text]

Mr. Thurm: That is pretty standard because corporations, obviously, cannot go to jail. If it is felt that the offence is serious enough to warrant a jail term or possible jail term, this is the usual formula used. The court has the alternative of imposing a fine in lieu of the jail sentence if it is only two years. If it is more than two years, I think the jail sentence may be mandatory.

Senator Godfrey: That is general law, is it?

Mr. Thurm: Yes, the standard formula.

Senator Godfrey: So if it is not exceeding two years you can always put a fine in under the Criminal Code.

Mr. Thurm: In this case the court would have the option of a fine instead of the two years imprisonment.

Senator Godfrey: For an individual.

Mr. Thurm: Yes.

Le sénateur Asselin: Monsieur le président, je voudrais peut-être revenir sur ce sujet et essayer de comprendre pourquoi on voudrait avoir une loi cadre sur le référendum, alors que nos institutions britanniques n'ont presque jamais utilisé le référendum et, pour une consultation populaire, nous sommes plutôt allés en élections afin de consulter le peuple sur des questions importantes. Je demande cela au président, je ne demande pas cela aux fonctionnaires. Le président doit connaître quelque chose puisque c'est lui qui conduit le débat ici. Il doit être capable de différencier sur cela. Évidemment, je ne pose pas la question aux fonctionnaires, car ils ne sont pas ici pour répondre à des questions politiques.

Le président: Vraiment, vous me faites un compliment. Comme vous comprenez, je l'avais déjà dit que les fonctionnaires ne peuvent pas répondre à de telles questions. Je suggère qu'on remette cette question au ministre quand il comparaitra devant nous. Le ministre n'a pu comparaître aujourd'hui à cause de la conférence fédérale-provinciale.

Le sénateur Bourget: Monsieur le président, je crois que le premier ministre lui-même a déjà répondu à cette question. Il a dit que, étant donné qu'une province avait cette arme-là, que lui-même voulait aussi avoir pour le gouvernement fédéral la même sorte d'arme. Je crois que c'est la réponse que le premier ministre a déjà donnée, il n'y a pas très très longtemps.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, dans la question qui a été posée, il y a certaines prémisses qui ne sont pas tout à fait exactes, car, dans les pays du Commonwealth, ils se sont servis souvent du référendum, l'Australie, la Grande-Bretagne.

Le sénateur Asselin: Je ne parle pas de l'Australie, je parle de la Grande-Bretagne.

Le sénateur Langlois: On s'en est servi ici au Canada, dans le cas de Terre-Neuve.

Le sénateur Flynn: A Terre-Neuve, oui.

Le sénateur Langlois: C'était un gouvernement de coalition.

Le sénateur Flynn: Oui, mais, à ce moment-là, Terre-Neuve ne faisait pas partie du Canada.

[Traduction]

M. Thurm: C'est ce qui se passe habituellement car il est évident qu'une société ne peut pas aller en prison. Lorsque l'on juge que l'infraction est suffisamment grave pour qu'il y ait emprisonnement ou possibilité d'emprisonnement, on procède habituellement ainsi; l'emprisonnement est de deux ans ou moins, le tribunal peut alors le remplacer par une amende. Si l'emprisonnement est d'une durée de plus de deux ans, je crois que l'emprisonnement peut être obligatoire.

Le sénateur Godfrey: C'est la loi habituelle n'est-ce pas?

M. Thurm: Oui, c'est ce qui se passe habituellement.

Le sénateur Godfrey: Donc, en vertu du Code criminel, si l'emprisonnement ne dépasse pas deux ans on peut toujours le remplacer par une amende.

M. Thurm: Dans ce cas, le tribunal pourrait imposer une amende au lieu de deux ans d'emprisonnement.

Le sénateur Godfrey: Pour un particulier.

M. Thurm: Oui.

Senator Asselin: Mr. Chairman, I would perhaps like to return to this subject and try to understand why they want to have an umbrella law on the referendum, while our British institutions almost never used the referendum for a popular consultation and rather held elections in order to consult the people on major issues. I am directing my question to the Chairman, and not to the civil servants. The Chairman must know something, since he is the one conducting the debate here. He must be able to differentiate on that. Obviously, I do not ask the civil servants any questions, because they are not here to answer policy-related questions.

The Chairman: Indeed, you pay me a compliment. As you understand, I had already said that the civil servants cannot answer such questions. I suggest you direct that question to the Minister when he appears before us. The Minister has not been able to appear today because of the federal-provincial conference.

Senator Bourget: Mister Chairman, I think the Prime Minister himself already answered that question. He said that, in view of the fact that a province has that weapon, that he himself wanted to have the same kind of weapon for the federal government. I think it is the answer the Prime Minister already gave not long ago.

Senator Langlois: Mister Chairman, when the question was asked, there are some premises which are not quite accurate, because, in the Commonwealth countries, the referendum has often been used, in Australia, in Great-Britain.

Senator Asselin: I am not speaking of Australia, I am speaking of Great-Britain.

Senator Langlois: We used it here in Canada, in the case of Newfoundland.

Senator Flynn: In Newfoundland, yes.

Senator Langlois: It was a coalition government.

Senator Flynn: Yes, but at that time, Newfoundland was not part of Canada.

[Text]

Le sénateur Langlois: Il faisait partie de l'Angleterre.

Le sénateur Flynn: Non, non. En tous les cas, on sait comment on s'en est servi pendant la guerre sur la question de la conscription. La promesse qui avait été faite à une province, on a demandé aux autres provinces d'en délier le gouvernement.

Le sénateur Asselin: Évidemment, ma question, monsieur le président, je la poserai au ministre. Je ne suis pas d'accord avec les commentaires qui ont été faits par mes collègues le sénateur Bourget et le sénateur Langlois. Je dirai au ministre ce que j'en pense.

Le sénateur Langlois: Je n'ai pas d'objection.

Senator Asselin: What is the reason for having a 40-hour limit on debate in the House of Commons?

Mr. Anderson: Why a limit?

Senator Asselin: Yes.

Mr. Anderson: Again you are coming close to a political question, sir. All I can say in a general way is that 30 as opposed to 50 is an arbitrary number. The view of the government was that 40 hours of debate would permit both houses to have a full debate of the question. A referendum question, in the nature of the thing, does not involve much more than 30 words.

Senator Asselin: The question would be introduced in the house by way of resolution?

Mr. Anderson: It would be a motion. Eventually there would be a joint resolution of the two houses. It would be a motion in the form of a draft order in council.

Senator Forsey: The 40 hours seemed to me like the five-mile limit on right-of-way in the Manitoba Boundaries Extension Act of 1912. When Borden was questioned, "Why the five miles?" he replied, "The matter was deliberated upon in council and five miles was deemed to be a convenient width." I think this matter has been deliberated upon in council and 40 hours is "deemed" to be a convenient period.

Senator Flynn: It is too bad the record will not be able to show the accent.

Senator Forsey: I doubt if we will get any other answer.

Senator Godfrey: Getting back to the matter of the fine, I do not think I got any answer. How do you collect the \$25,000 fine from a referendum committee, which is the only penalty, when they probably have—like any other election committee—already spent what they had. From a practical point of view, how do you collect?

The Chairman: Senator Godfrey is transmitting his experience to the witnesses.

[Traduction]

Senator Langlois: It was part of England.

Senator Flynn: No, no. In any case, we know how it was used during the war on the draft issue. The promise which was made to one province, the other provinces were requested to free the government from it.

Senator Asselin: Obviously, Mister Chairman, I will direct my question to the Minister. I do not agree with the comments made by my colleagues Senator Bourget and Senator Langlois. I will give my opinion on this to the Minister.

Senator Langlois: I have no objections.

Le sénateur Asselin: Pourquoi faudrait-il limiter à 40 heures le débat qui aurait lieu à la Chambre des communes?

M. Anderson: Pourquoi fixer une limite?

Le sénateur Asselin: En effet.

M. Anderson: Je tiens à répéter que votre question est presque d'ordre politique, monsieur. Je vais vous répondre de façon générale en vous disant que le chiffre 30 a été choisi de préférence au chiffre 50 de façon tout à fait arbitraire. Le gouvernement estimait que 40 heures suffiraient aux deux Chambres pour débattre la question. La formulation d'une question devant être soumise à un référendum ne nécessite, en principe, qu'un maximum de 30 mots.

Le sénateur Asselin: La question serait-elle déposée à la Chambre par voie de résolution?

M. Anderson: Ce serait plutôt au moyen d'une motion. Les deux Chambres délibéreraient ensemble à ce sujet. Il s'agirait donc d'une motion présentée sous la forme d'un projet de décret.

Le sénateur Forsey: Cette limite de 40 heures ressemble à la limite de 5 milles s'appliquant au droit de passage mentionné dans la Loi de 1912 prévoyant l'extension des frontières de la province du Manitoba. Lorsqu'on a demandé à Borden pourquoi il avait fixé cette limite de 5 milles, il a répondu: «Cette question a été débattue en conseil et nous avons jugé que 5 milles étaient une largeur convenable.» Je crois que nous avons débattu la question de l'imposition d'une limite au cours d'une réunion du Cabinet et que nous avons «jugé» qu'il s'agissait d'un délai convenable.

Le sénateur Flynn: Il est dommage qu'on n'insiste pas sur ce terme dans le compte rendu des délibérations.

Le sénateur Forsey: Je doute fort que nous obtenions une autre réponse.

Le sénateur Godfrey: Pour en revenir à la question de l'amende, je ne crois pas qu'on m'ait répondu. Comment percevrez-vous l'indemnité de \$25,000 qu'un comité de référendum devra payer et qui constitue la seule amende dont il serait passible, alors qu'il aura probablement dépensé tout ce qu'il possédait, comme c'est le cas d'autres comités d'élection. D'un point de vue pratique, comment percevrez-vous cet argent?

Le président: Le sénateur Godfrey est en train de transmettre son expérience aux témoins.

[Text]

Senator Flynn: He knows something about that.

Mr. Dewis: I think you are right in that there may be great difficulty collecting. The greater control will be the possible sentence imposed on individuals. Each committee has to have a chief agent and a leader, and charges can, in most cases, be laid against the chief agent or leader, depending upon what the offence is. Of course, that could be a term of imprisonment.

Mr. Anderson: I think there is a second part to the answer as well, senator. The way in which the bill is structured, we would anticipate that it would be the political parties which would be the principal actors. The bill does everything possible to facilitate the creation of referendum committees, but in practice, we would anticipate it would be the political parties, and they are, of course, continuing personalities.

Senator Godfrey: The experience in Great Britain was that they did form committees to get two political parties agreeing, and if they saw that they could do anything they wished without suffering a penalty, they formed a committee to operate under.

Mr. Anderson: It has its risks, because under this law the contributors will be able to get tax credits as they do under the Election Expenses Act, if they contribute to a federal political party. I understand in four of the provinces, they can get, if not tax credits, at least tax deductions if they contribute to a provincial party.

This would seem to be a strong incentive to have people push the money to the political parties as opposed to the referendum committee. As we explained in the document accompanying the bill, it did not seem possible to permit the free creation of referendum committees and let them give tax credits. The problems of controlling that, from the point of view of abuse of the Income Tax Act, were just too great.

So, the avenue of passing the money through the political parties, either federal or provincial, remains. As I said, at the federal level that would involve a tax credit. The political parties will face the question of whether or not they want to take the risk of passing the money on to the referendum committee from which, if there are surpluses at the end, they may not repatriate their funds. Also, if they wish, they may be in a position during the referendum campaign whereby they are not associating their name with its position. There are pros and cons either way. We would anticipate that the parties would play a key role in the whole process.

Senator Godfrey: Is there any way you can stop a large corporation with 20 subsidiaries from sending in \$100,000? They certainly do it now to get their tax credit. The other day I received six cheques from various companies, one named "Eastern so and so" and the other "Ontario so and so." They were each for \$1,100.

Mr. Anderson: If they have a separate legal identity, they have the right to contribute up to \$5,000. If it is a family of companies with 20 members, it could operate as you suggest.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Il en sait quelque chose.

M. Dewis: Je pense, comme vous, que la perception de cette amende présentera beaucoup de difficultés. Le plus grand contrôle est la possibilité d'amendes imposées à des particuliers. Chaque comité devra se choisir un agent principal et un chef. Dans la plupart des cas, des accusations pourront être portées contre eux selon la nature de l'infraction. Ils pourraient, évidemment, être condamnés à une peine de prison.

M. Anderson: Je pense, sénateur, que cette réponse contient une deuxième partie. La structure du projet de loi laisse entrevoir que les partis politiques seraient les protagonistes. Le projet de loi fait tout son possible pour faciliter la création de comités de référendum, mais, en pratique, nous prévoyons que cette question serait confiée aux partis politiques où la conformité est de rigueur.

Le sénateur Godfrey: En Grande-Bretagne, on a formé des comités chargés d'obtenir l'accord de deux partis politiques. Lorsque ces derniers constataient qu'ils pouvaient faire tout ce qu'ils voulaient sans être pénalisés, ils formaient un comité sous le couvert duquel ils pouvaient opérer.

M. Anderson: Cette politique présente des risques, étant donné qu'en vertu de cette loi, les cotisants pourront obtenir un dégrèvement, comme c'est le cas pour les personnes qui contribuent à un parti politique fédéral, aux termes de la Loi sur les dépenses d'élections. Il semble que dans quatre des provinces, il soit possible d'obtenir, sinon des dégrèvements d'impôt, du moins des déductions d'impôt si l'on verse une contribution à un parti provincial.

Cette mesure semble fortement encourager les gens à participer au financement de partis politiques, contrairement à ce qui se passe pour le comité de référendum. Comme nous l'avons expliqué dans le document accompagnant le projet de loi, il n'a pas semblé possible de permettre la libre création de comités de référendum et de les laisser accorder des dégrèvements d'impôt. Les abus à la Loi de l'impôt sur le revenu auraient entraîné de trop grands problèmes de contrôle.

Toutefois, il y a encore moyen de contribuer au financement de partis politiques fédéraux ou provinciaux. Comme je l'ai déjà dit, cela permettrait un dégrèvement d'impôt au niveau fédéral. Les partis politiques devront décider s'ils veulent ou non prendre le risque de contribuer au financement du comité de référendum, car ils ne pourront repatrier leurs fonds si l'on se retrouve avec des excédents. En outre, de la campagne du référendum, ils pourront, s'ils le désirent, ne pas associer leur nom à cette entreprise. De toutes façons, il existe des pour et des contre. Nous nous attendons à ce que les partis jouent un rôle clé dans tout ce processus.

Le sénateur Godfrey: Y a-t-il une façon d'empêcher une importante société ayant 20 filiales de verser une contribution de \$100 000? C'est ce qu'elles font maintenant pour obtenir leur dégrèvement d'impôt. J'ai récemment reçu six chèques de différentes sociétés, dont les noms commençaient par Eastern et d'autres par Ontario. Ces chèques étaient chacun de \$1 000.

M. Anderson: Si elles ont une entité juridique distincte, elles ont le droit de verser jusqu'à \$5 000. S'il s'agit d'un groupe constitué de 20 sociétés, il pourrait certainement le faire.

[Text]

Senator Godfrey: Does that not seem to be a wide-open loophole? Surely they can plug some of that loophole by saying that wholly-owned subsidiaries do not qualify.

Senator Buckwold: Would it not be wise to do that in the Election Expenses Act?

Senator Godfrey: There is no limitation on the amount you can give in the Election Expenses Act. This has a different purpose.

Senator Buckwold: But companies, as you know, are using their subsidiaries.

Senator Godfrey: That is under the Income Tax Act.

Senator Buckwold: But why should it be different here, other than just limiting it to the \$5,000?

Senator Godfrey: Except that in this case you are drastically reducing it. A company which might give \$25,000 in an election can now only give \$5,000. You are creating a principle, but large companies can give \$5,000 from each of their subsidiaries.

Senator Langlois: Some individuals can use members of their families to do the same thing. They can use their wives, sons and daughters.

Senator Forsey: Or their sisters, cousins and aunts.

Senator Godfrey: I think there is a weak provision in here.

Mr. Anderson: Within a family, for exemple, the person giving the money has to be beneficially entitled to the money.

Senator Godfrey: It is very weak.

Mr. Anderson: It is relatively weak, but nonetheless, if a man has prodigal son, he better watch him.

Senator Godfrey: Tell the minister to be ready for that question.

Senator Wagner: If I may be permitted to ask a general question and take advantage of the fact that these are experts, I should like to find out from them if, when they were drafting this legislation, without going into the political reasons for it, because that is a question for another day, they had in mind the Quebec legislation, or at least whether they had a look at it. I should like to ask whether they were able to make a comparative study of the Quebec legislation on their referendum and the present one, and could they outline the main differences we have touched upon such as expenses, broadcasting, delays in debate in the house, and so forth? It would be useful to find out the main differences between the two pieces of legislation. Knowing that, we will be able to decide which is better.

Senator Langlois: That is an interesting question.

Mr. Anderson: I would be pleased to do that, Senator Wagner. At the time Mr. Lalonde tabled this bill in its original version—and it has been very slightly modified since

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: N'est-ce pas là une immense échappatoire. On peut certainement la réduire en déclarant que les filiales possédées en propriété exclusive n'y sont pas admissibles.

Le sénateur Buckwold: Ne serait-il pas souhaitable d'introduire cette mesure dans la Loi sur les dépenses d'élections?

Le sénateur Godfrey: Cette loi n'impose aucune limite au montant que l'on peut verser. Son but est tout autre.

Le sénateur Buckwold: Mais les sociétés se servent de leurs filiales.

Le sénateur Godfrey: Cela est prévu par la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Buckwold: Mais pourquoi en serait-il différemment dans ce cas-ci, au lieu de limiter les cotisations à \$5,000?

Le sénateur Godfrey: La réduction est radicale. Une société qui pouvait verser \$25,000 à l'occasion d'une campagne électorale ne peut plus verser désormais que \$5,000. Vous établissez un principe, en oubliant que chacune des filiales des grandes sociétés peut verser \$5,000.

Le sénateur Langlois: Les particuliers peuvent se servir des membres de leurs familles pour accomplir la même chose. Ils peuvent se servir de leurs femmes, de leurs fils et de leurs filles.

Le sénateur Forsey: Ou de leurs sœurs, de leurs cousins et de leurs tantes.

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'il y a une faiblesse dans cet article.

M. Anderson: Dans une famille, par exemple, le cotisant doit être le propriétaire en droit de l'argent versé.

Le sénateur Godfrey: Ceci n'est pas très valable.

M. Anderson: C'est relativement peu valable mais, néanmoins, l'homme qui a un fils prodigue ferait mieux de le surveiller.

Le sénateur Godfrey: Dites au ministre de s'attendre à cette question.

Le sénateur Wagner: Si vous me le permettez, je voudrais poser une question d'ordre général et surtout en profiter pendant que des experts peuvent nous répondre; je voudrais leur demander si, lorsqu'ils ont rédigé ce texte de loi, et je ne voudrais pas entrer dans les détails politiques car il s'agit d'une toute autre question, ils ont pensé au texte de loi québécois ou du moins s'ils l'ont parcouru. Je voudrais savoir s'ils ont pu faire une étude comparative du texte de loi québécois qui porte sur le référendum et celui-ci et s'ils peuvent nous exposer les principales différences qui existent entre ces deux textes en ce qui concerne, par exemple, les dépenses, la diffusion, les délais à la Chambre, etc.? Il serait intéressant de savoir quelles différences existent entre ces deux textes. Nous pourrions ainsi voir quel est le meilleur.

Le sénateur Langlois: Voilà une question intéressante.

M. Anderson: Avec plaisir, sénateur Wagner. Lorsque M. Lalonde a déposé ce projet de loi, je parle de la version originale car il a été quelque peu modifié depuis, nous avions

[Text]

then—a comparison was prepared. I would be pleased to leave a copy of it with you. Would you like me to read the elements into the record?

The Chairman: Have you two copies?

Mr. Anderson: I have one in the English language and one in the French language.

The Chairman: I was thinking we might get one Xeroxed.

Mr. Anderson: We could come back to the question in five or 10 minutes.

Senator Bourget: Read it now. It is an interesting question.

Mr. Anderson: The first comparison is that referenda in the federal bill would be on constitutional questions only. In the Quebec bill, they could be on any subject, but there could not be more than one referendum on the same subject during the life of one legislature. The second point is that in the federal bill referenda would be consultative only. In the Quebec bill, referenda could be consultative, but also held on legislative measures that had been adopted by the National Assembly. In this case, the measures would be submitted to referendum before being presented for royal assent.

To elaborate on that, before the bill is presented for the signature of the lieutenant Governor, it would be subject to a referendum. This avoids the problem which Manitoba had whereby the province wanted to hold a legally binding referendum.

Senator Forsey: That is like the Australian procedure on constitutional amendment.

Mr. Anderson: That is correct.

Senator Buckwold: Would the referendum be legally binding in Quebec?

Mr. Anderson: Yes, it would be. The legislation would have been already approved by the National Assembly. The population would be voting on that legislation. If the population voted yes, royal assent would be given. If the population voted no, royal assent would not be given.

Senator Flynn: It would have the people's assent on top of royal assent.

Mr. Anderson: That is correct.

Senator Langlois: There is no limitation on the number of referenda on this same question in Quebec?

Mr. Anderson: It is in Quebec that this limitation exists. It is only one question on a subject in the life of a National Assembly.

Senator Langlois: Mr. Lévesque has stated quite often that if he got a "no" he would come back later on.

Senator Buckwold: He would have to be re-elected.

Senator Langlois: He must fight an election in between?

[Traduction]

déjà effectué l'étude comparative dont vous parlez. Je vous en laisserai un exemplaire si vous le voulez. Désirez-vous que je vous en lise les principales parties pour le procès-verbal?

Le président: En avez-vous deux exemplaires?

M. Anderson: J'en ai un en anglais et un en français.

Le président: On pourrait peut-être en faire photocopier un.

M. Anderson: Nous pourrions revenir à cette question dans cinq ou dix minutes.

Le sénateur Bourget: Lisez-le. C'est une question intéressante.

M. Anderson: Premièrement, les référendums que propose le projet de loi fédéral porteraient uniquement sur des questions d'ordre constitutionnel. Dans le projet de loi québécois, ils porteraient sur n'importe quel sujet mais il ne pourrait pas y avoir plus d'un référendum sur le même sujet au cours d'une même législature. Deuxièmement, les référendums que propose le projet de loi fédéral seraient organisés uniquement à titre consultatif. Il en serait de même pour le projet de loi québécois, mais ceux-ci pourraient porter sur des mesures législatives qui auraient été adoptées par l'Assemblée nationale. Dans ce cas, les mesures feraient l'objet d'un référendum avant de recevoir la sanction royale.

Pour être plus précis, avant que le projet de loi ne soit ratifié par le lieutenant-gouverneur, un référendum serait organisé. On évite ainsi le problème que connaît le Manitoba où la province voulait organiser un référendum qui soit juridiquement contraignant.

Le sénateur Forsey: Cela s'apparente à la procédure australienne sur les amendements constitutionnels.

M. Anderson: Vous avez raison.

Le sénateur Buckwold: Le référendum serait-il juridiquement contraignant au Québec?

M. Anderson: Oui. L'Assemblée nationale aura déjà adopté le texte de loi. Les électeurs québécois seraient appelés à se prononcer sur ce texte de loi. Si la population votait oui, la sanction royale serait accordée, mais si la population votait non, elle ne le serait pas.

Le sénateur Flynn: Donc, la sanction du peuple viendrait s'ajouter à la sanction royale.

M. Anderson: C'est cela.

Le sénateur Langlois: Au Québec, la même question peut-elle faire l'objet d'un nombre illimité de référendums?

M. Anderson: C'est précisément au Québec que cette limite existe. Une question ne peut faire l'objet que d'un seul référendum au cours d'une même législature.

Le sénateur Langlois: M. Lévesque a déclaré à maintes reprises que si la réponse au référendum était «non», il reviendrait à la charge.

Le sénateur Buckwold: Il faudrait pour cela qu'il soit réélu.

Le sénateur Langlois: Il doit remporter une élection entre les deux plébiscites.

[Text]

Mr. Anderson: Yes.

The Chairman: Could Quebec hold two or three referenda within two or three years on different subjects?

Mr. Anderson: Yes. I am not sure how one would define a subject, but we have enough worries with our own definitions.

The third point is that referenda questions could be introduced only by a member of the government in the federal bill, while with the Quebec bill, only the Prime Minister could introduce referenda questions.

The fourth point is that questions, in the federal bill, would have to give a yes or no choice, though there could be several questions including alternatives in which case you would vote yes for one or no for the lot. In the Quebec bill, the questions could give either a yes or no choice or a choice between two or more options.

On the fifth point, the time for debate in the federal bill would be 40 hours in both the Commons and the Senate. In the Quebec bill, the time for debate would be 35 hours in the National Assembly.

In this bill the government would have only 45 days from the approval of the question in which to issue writs.

Senator Bourget: If the principle were accepted in the house, could the resolution or motion be then sent to a committee?

Mr. Anderson: It is actually the question which is the subject of the debate, senator. It is not the principle of holding the referendum which is debated; rather, it is the actual text of the question. There would be no need to have it debated a second time.

Going to the sixth point of comparison, the government would have only 45 days from the approval of the question in which to issue writs, whereas in the Quebec bill, the government could not issue writs sooner than 20 days after a question was approved, but it could delay issuing the writs as long as it chose. It could not issue writs during or for two weeks after the annual enumeration period.

Senator Flynn: What is the maximum period between the issuance of the writs and the date of the referendum?

Mr. Anderson: From the date on which the writs are deemed to have been issued, it is 47 days. That is the point I am just coming to. The seventh point of comparison is that, in the federal bill, the official referendum campaign would be 47 days. It need not start with the issuance of writs, which is to say that the day on which the government issues the writs need not be the day on which the writs are dated. It is a minimum of 47 days.

Senator Flynn: Assuming both Houses of Parliament adopt the motion, when can the government issue the writ?

[Traduction]

M. Anderson: C'est juste.

Le président: Le Québec pourrait-il tenir deux ou trois référendums en autant d'années sur différents sujets?

M. Anderson: Oui. Je ne sais pas exactement comment l'on définirait le sujet; nos définitions nous posent suffisamment de problèmes.

En troisième lieu, dans le projet de loi fédéral, les questions du référendum ne peuvent être présentées que par un député, tandis que dans le projet de loi du Québec, seul le premier ministre peut présenter les questions du référendum.

En quatrième lieu, dans le projet de loi fédéral, les questions doivent commander une réponse affirmative ou négative, bien qu'il puisse y avoir plusieurs questions, y compris plusieurs choix, dans lequel cas il est possible de répondre oui à une question et non à l'ensemble. Pour ce qui est du projet de loi du Québec, les questions peuvent commander soit une réponse affirmative ou négative, soit un choix entre deux options ou plus.

En cinquième lieu, la période de débat prévue dans le projet de loi fédéral serait de 40 heures aux Communes et au Sénat. Dans le projet de loi du Québec, cette période serait de 35 heures à l'Assemblée nationale.

Aux termes de ce projet de loi, le gouvernement n'aurait que 45 jours pour émettre des brefs d'élection après l'approbation de la question.

Le sénateur Bourget: Si le principe était accepté en Chambre, la résolution ou la motion pourrait-elle alors être soumise à un Comité?

M. Anderson: Voilà précisément l'objet du débat, sénateur. Ce n'est pas le principe du référendum qui nous préoccupe, mais plutôt le libellé de la question. Il n'y aurait pas lieu d'en discuter une seconde fois.

Pour revenir au sixième point de comparaison; le gouvernement fédéral n'aurait que 45 jours après l'approbation de la question pour émettre des brefs d'élection. Dans le cas du Québec, le gouvernement ne pourrait pas le faire avant vingt jours de l'approbation de la question, mais il ne serait pas contraint de les émettre dans un délai fixe. Il ne pourrait pas émettre de brefs pendant la période de recensement annuel ou dans les deux semaines suivant le dénombrement.

Le sénateur Flynn: Quelle est la période maximale qui peut s'écouler entre l'émission d'un bref et la date du référendum?

M. Anderson: Le délai est de 47 jours à compter de la date à laquelle les brefs sont réputés avoir été émis. J'allais en parler. Le septième point de comparaison tient au fait que dans le bill fédéral, la campagne officielle du référendum débiterait 47 jours après l'émission des brefs. Elle ne commence pas nécessairement au moment de l'émission des brefs; autrement dit, la date à laquelle le gouvernement émet les brefs ne correspond pas nécessairement à la date qui apparaît sur les brefs. Il y a un minimum de 47 jours.

Le sénateur Flynn: Si l'on suppose que les deux Chambres du Parlement ont adopté la motion, quand le gouvernement peut-il émettre les brefs?

[Text]

Mr. Anderson: Immediately.

Senator Flynn: And not later than how many days?

Mr. Anderson: Not later than 45 days.

Senator Flynn: And what is the delay period between the date on which the writ is issued and voting day?

Mr. Anderson: Not less than 47 days.

Senator Flynn: Not less than 47 days and not more than what?

Mr. Anderson: There is no limit.

Senator Flynn: You mean to tell me that there could be a six-month campaign, an eight-month campaign period?

Mr. Anderson: The formal campaign period is 28 days, but there is a distinction made between the referendum period and the campaign period.

Senator Flynn: What you are saying is that the government could issue a writ today and have voting day six months down the road?

Mr. Anderson: that is correct. In the Quebec legislation, as opposed to this 47-day campaign period from the issuance of the writs—or a minimum of 47 days—the official campaign would be not less than 28 or 35 days, depending on the time of the year in relation to the set procedure for enumeration.

As I understand it, if they call a referendum in the spring, it is 28 days, and if it is in the autumn, it is 35 days. In addition, the campaign cannot be longer than 60 days.

The eight point of comparison—and it is the same in both cases—is that writs would be withdrawn in the event of general elections.

Senator Flynn: I can understand that. Some questions could upset or blur the electoral judgment. However, I cannot understand why a referendum on a non-contentious issue could not be held concurrently with a general election. It might be a way of avoiding partisan attitudes on the part of some.

Mr. Anderson: It would pose great difficulties from the point of view of the controls built into the Canada Elections Act and this proposed legislation. It would be very difficult to work out the mechanics. Assuming the mechanics could be worked out, it is a question of policy.

Senator Flynn: It is done south of the border all the time.

Mr. Anderson: Yes, but under very, very different regimes, senator.

Senator Flynn: Once we adopt the regime of referenda, I do not see how different it can be from the technical point of view.

Mr. Anderson: The system in the United States varies from state to state. Generally speaking, there is no provision for broadcasting, and political parties do not interest themselves in referendum questions. The operations carry on side by side, but live in their own little hermetically sealed worlds. In the

[Traduction]

M. Anderson: Sur-le-champ.

Le sénateur Flynn: Quelle est la dernière date à laquelle il peut le faire?

M. Anderson: Au maximum 45 jours plus tard.

Le sénateur Flynn: Quel est le délai entre la date d'émission des brefs et le jour du scrutin?

M. Anderson: Pas moins de 47 jours.

Le sénateur Flynn: Pas moins de 47 jours et au maximum?

M. Anderson: Il n'y a pas de date limite.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que la campagne pourrait durer six ou huit mois?

M. Anderson: La campagne officielle doit durer 28 jours, mais il y a une distinction entre la période de référendum et la campagne.

Le sénateur Flynn: En fait, vous dites que le gouvernement peut émettre des brefs aujourd'hui et tenir le scrutin dans six mois.

M. Anderson: C'est exact. Par contraste à cette campagne qui débute au minimum 47 jours à compter de la date d'émission des brefs, la campagne officielle, en vertu de la loi québécoise, durerait pas moins de 28 ou 35 jours, selon l'époque de l'année et compte tenu des procédures de recensement.

Si j'ai bien compris, si un référendum est déclenché au printemps, il faut compter 28 jours; s'il est déclenché à l'automne, 35 jours. Par ailleurs, la campagne ne doit pas durer plus de 60 jours.

Le huitième point de comparaison, et c'est la même chose dans les deux lois, c'est que les brefs peuvent être retirés en cas d'élection générale.

Le sénateur Flynn: Je comprends aisément cela. Certaines questions pourraient obnubiler le jugement électoral. Cependant, je ne vois pas pourquoi un référendum sur une question non controversée ne pourrait pas être tenu en même temps qu'une élection générale. Ce serait peut-être une façon d'éliminer les attitudes partisans de certains.

M. Anderson: Cela créerait de graves difficultés du point de vue des contrôles inclus dans la Loi électorale du Canada et dans ce projet de loi. Il serait très difficile de régler les problèmes techniques. Et même s'il était possible de le faire, il faudrait élaborer une politique.

Le sénateur Flynn: Cela se fait contamment chez nos voisins du Sud.

M. Anderson: Oui, mais il s'agit de régimes très différents, sénateur.

Le sénateur Flynn: Une fois adopté le régime du référendum, je ne vois pas quelle sera la différence du point de vue juridique.

M. Anderson: Aux États-Unis, le système varie d'un État à l'autre. De façon générale, il n'y a aucune disposition en ce qui concerne la radio-télédiffusion, et les partis politiques ne s'intéressent pas aux questions de référendum. Les campagnes se déroulent parallèlement, sans communication aucune. Norma-

[Text]

nature of things, any federal referendum in Canada on a constitutional question would be of vital interest to political parties. What is more, the government, in this bill, is trying to set up an elaborate system of controls. It is trying to make provision for broadcasting time, and what have you. It would be quite difficult to maintain that system of controls side-by-side with those governing a general election.

Senator Forsey: Is there legislation in the United States on the payment of expenses?

Mr. Anderson: It varies from state to state, senator. There was a recent Supreme Court decision in that respect. Unfortunately, I am not completely up to date on it. There are two things: in general elections, the Americans do have legislation which was originally designed to limit both the expenditures of parties and the contributions of individuals. That has now been ruled unconstitutional as it applies to limitations on the expenditures by parties but not on limitations on contributions.

The State of Massachusetts had referendum legislation which was designed to limit expenditures, and they dropped that as a result of the Supreme Court's ruling on the electoral business. They gave up trying to regulate expenditures. But they did try to limit contributions, and that limitation, I believe, is set out in the explanatory document. If memory serves me correctly, they put a limit of \$1,000 on what an individual can contribute per referendum question. That, too, has been ruled unconstitutional.

Senator Forsey: In connection with Senator Flynn's point, does the United States expenses legislation apply to referendum? I am wondering whether there is any kind of conflict between the various types of expenses.

Mr. Anderson: As you know, referenda in the United States are only conducted at the state level. The referendum campaigns are completely separate from political party activities. One of the striking things about the way in which they handle referenda is that referendum campaigns are the subject of intense debates between special interest groups, vested interests, and that type of thing.

There was a very interesting one in Massachusetts, for example, on whether or not they should outlaw disposable bottles. That is often the type of question dealt with by way of referendum. They have them on gun control and specific questions of that type.

Party candidates are preoccupied with getting re-elected and normally take the view that they could only lose by becoming involved in referendum questions. As a result, the two activities are functionally very, very separate.

I did visit Boston about a year ago to talk to them about how they managed the problem of parties involving themselves in referendum campaigns, and I was told that it simply never arises.

The Chairman: I think we are getting away from Mr. Anderson's answer to Senator Wagner's question. I think it would be wiser to have Mr. Anderson complete the comparison

[Traduction]

lement, tout référendum fédéral au Canada sur une question constitutionnelle serait d'un intérêt vital pour les partis politiques. Qui plus est, le gouvernement, dans ce bill, essaye de constituer un système complexe de contrôle. Il essaye de prévoir des temps d'antenne, et ainsi de suite. Il serait très difficile de maintenir ce système de contrôle parallèlement au système de contrôle mis en œuvre pour les élections générales.

Le sénateur Forsey: Est-ce qu'aux États-Unis, le paiement des dépenses est régi par la loi?

M. Anderson: La situation varie d'un État à l'autre, sénateur. La Cour suprême a récemment rendu une décision à ce sujet. Malheureusement, je ne sais pas exactement ce qu'il en est. On peut dire deux choses: dans les élections générales, les Américains appliquaient une loi qui visait initialement à limiter aussi bien les dépenses des partis que les contributions individuelles. Cette loi a été jugée inconstitutionnelle dans la mesure où elle impose des limites aux dépenses des partis, mais non pas aux contributions.

Dans l'État de Massachusetts, une loi sur les référendums limitait les dépenses, mais on l'a abandonnée à la suite de la décision de la Cour suprême en matière d'élections. On a cessé de vouloir réglementer les dépenses. Mais on a essayé de limiter les contributions, et, à ma connaissance, cette limitation figure dans un document explicatif. Si je me souviens bien, on a placé une limite de \$1,000 aux contributions individuelles pour chaque question soumise à référendum. Mais cette limite a elle-même été déclarée inconstitutionnelle.

Le sénateur Forsey: A propos de l'argument du sénateur Flynn, je voudrais savoir si la loi américaine sur les dépenses s'applique aux référendums. Je me demande s'il peut y avoir une sorte de conflit entre les différents types de dépenses.

M. Anderson: Comme vous le savez, les référendums aux États-Unis ne peuvent être organisés qu'au niveau de l'État. Les campagnes référendaires sont totalement distinctes des activités des partis politiques. Le plus surprenant, dans la façon dont on mène les campagnes référendaires, c'est qu'elles donnent lieu à des débats intenses entre les différents groupes d'intérêts.

Il y a eu une très intéressante campagne au Massachusetts pour savoir s'il fallait interdire les bouteilles non réutilisables. C'est souvent des questions de ce genre qui sont tranchées par voie de référendum. Il en est de même pour les questions de contrôle des armes à feu et les questions particulières de ce genre.

Les candidats des partis se préoccupent principalement de leur réélection et estiment généralement qu'ils n'ont rien à gagner et tout à perdre en participant à une campagne référendaire. En conséquence, les deux fonctions sont totalement distinctes dans la pratique.

Je me suis rendu à Boston il y a environ un an pour évoquer là-bas la façon dont les partis s'impliquaient dans les campagnes référendaires, et on m'a dit que cela ne se produisait jamais.

Le président: Je pense que nous nous éloignons de la réponse qu'apportait M. Anderson à la question du sénateur Wagner. Il serait selon moi plus sage que M. Anderson achève sa

[Text]

with the Quebec legislation and then go on to further questions.

Mr. Anderson: Thank you, Mr. Chairman. The ninth point of comparison is that, in the federal bill, individuals could make referendum expenditures without registration, subject to a total limit of \$5,000 for expenditures and contributions.

We are talking about an individual, somebody who does not want to become involved in a referendum committee or with a political party, but is just a person operating in his own right. In the Quebec bill individuals alone or in groups could spend up to \$300 to hold a meeting not on behalf of a national committee. All other individual expenses would be forbidden. So the only way an individual can express himself in the Quebec bill, essentially, is through the two—or however many depending on the number of options—umbrella committees.

The tenth point of comparison is that under the federal bill contributions would be limited to \$5,000 per individual or legal person—the point we were discussing, whereas under the Quebec bill contributions would be limited to \$3,000 per elector and there would be no contributions from legal persons. In addition, electors could each contribute \$3,000 to political parties under the normal rules of party finances in a given year, and the parties could use this money for referendum purposes subject to a ceiling, which means that an individual who wanted to could, in the course of a year, contribute a total of \$6,000 so long as he did not want to give any other money to a political party for whatever purpose.

The eleventh point of comparison is that in the federal bill the funds for the campaign period could be collected by a registered party or committee at any time after the tabling of the government motion. As soon as the motion is tabled, the machinery is set in place, as it were, for people to start collecting money. Under the Quebec bill political parties could collect funds before a referendum subject to a \$3,000 limit per elector and each umbrella organization could receive from parties up to 25 cents per elector—about \$1.2 million in total. A second \$3,000 limit per elector applies to the funds collected directly by the committees.

The twelfth point of comparison is that in the federal bill a general clause permits government subsidies of campaign expenditures, the subsidies to be fixed after the question is approved. In the Quebec bill a general clause permits government subsidies, the amount to be fixed when the question or bill is approved, and the subsidies to be sent within three days of the writ of referendum. Subsidies to each committee would be equal.

The thirteenth point of comparison is that under the federal bill there will be no restrictions on freedom of association.

[Traduction]

comparaison avec la législation du Québec avant que nous passions aux autres questions.

M. Anderson: Merci, monsieur le président. Le neuvième point de comparaison, c'est que selon le bill fédéral, les particuliers pourraient effectuer des dépenses référendaires sans qu'elles soient enregistrées, sous réserve d'un total de \$5,000 pour les dépenses et les contributions.

Nous parlons d'une personne qui ne veut pas faire partie d'un comité de référendum ni s'associer à un parti politique, mais qui agit de son plein droit. En vertu du projet de loi québécois, les personnes seules ou en groupes pourraient dépenser jusqu'à \$300 pour une réunion qui ne serait pas tenue au nom d'un comité national. Toutes les autres dépenses personnelles seraient interdites. Ainsi, en vertu du projet de loi québécois, la seule façon dont une personne peut s'exprimer, c'est essentiellement par l'entremise des deux, ou peu importe leur nombre étant donné qu'il dépendra du nombre d'options, comités-parapluie.

Dixième point de comparaison: en vertu du projet de loi fédéral, les contributions seraient limitées à \$5,000 par individu ou personne juridique, tandis qu'en vertu du projet de loi québécois, les contributions seraient restreintes à \$3,000 par électeur, les personnes juridiques n'ayant pas le droit de contribuer. De plus, d'après les règlements concernant le financement des partis, chaque électeur pourrait donner \$ 3,000 aux partis politiques durant une année donnée, et les partis pourraient utiliser cet argent, dont le montant serait limité, lors d'un référendum; cela signifie qu'une personne qui le veut peut, au cours d'une année, verser jusqu'à \$6 000 tant qu'elle accepte de ne faire aucun autre don à un parti politique, pour quelque raison que ce soit.

Onzième point de comparaison: en vertu du projet de loi fédéral, les fonds nécessaires à la campagne référendaire pourraient être recueillis par un parti ou un comité enregistrés, en tout temps après que le gouvernement aura déposé sa motion. Dès que la motion aura été déposée, le mécanisme sera mis en place et la population pourra commencer à recueillir des fonds. En vertu du projet de loi québécois, les partis politiques pourraient amasser des fonds avant un référendum, mais ces derniers ne pourraient pas dépasser \$3 000 par électeur et chaque comité-parapluie pourrait recevoir des partis jusqu'à 25 cents par électeur, ce qui représente environ 1,2 million de dollars en tout. Une seconde limite de \$3 000 par électeur représente les fonds que peuvent recueillir directement les comités.

Douzième point de comparaison: en vertu du projet de loi fédéral, un article général permet au gouvernement d'assumer des dépenses encourues au cours de la campagne, ces subventions devant être fixées après approbation de la question. Le bill québécois comprend un article général permettant au gouvernement d'accorder des subventions, dont le montant lui sera fixé lorsque la question ou le projet de loi auront été approuvés; et ces subventions seront envoyées dans les trois jours qui suivent l'émission d'un bref de référendum et seront les mêmes pour chaque comité.

Treizième point de comparaison: le projet de loi fédéral ne comporte aucune restriction concernant la liberté d'associa-

[Text]

Provincial parties would be guaranteed a status equal to that of federal parties, and any other groups could register and spend money. In the Quebec bill there would be effective limits on freedom of association because referendum expenses could only be made through the authority of two or more umbrella committees. The rules of operation of these committees would be decided entirely by the members of the National Assembly who support the respective options and there would be no guarantee that federal or provincial parties outside the National Assembly or citizens groups would be allowed to make expenditures or would be given a share of the right to make expenditures.

The fourteenth point of comparison is that in the federal bill any registered federal or provincial party or committee could make referendum expenditures with no global limits on these expenditures, whereas in the Quebec bill only the national committees could make referendum expenditures and each would be subject to a global limit of 50 cents per elector, which means about \$2.4 million. That is for the electorate in the entire province, not just for their own supporters.

The fifteenth point of comparison is that in the federal bill broadcasting provisions are detailed. We will not go into those here. On the other hand, in the Quebec bill there are no broadcasting provisions. Actually, that is not strictly true, because there are some rather minor broadcasting provisions, but that is largely left out.

The sixteenth point of comparison is that in the federal bill the Supreme Court would advise on the admissibility of any question, should the need arise. The superior courts of the provinces would rule on recounts and the federal court would rule on the duties and functions of election officers. That point has to do with the legal structure in which the bill is embedded. In Quebec the Conseil du Référendum would have exclusive jurisdiction on all judicial proceedings relating to a referendum, including the admissibility of questions and recounts. The Conseil would be composed of the chief judge of the provincial court and two other of its judges. Again the bill has been changed, but I believe they are named by the chief judge himself whereas originally it was said that they were named by the government. In the final version of the law I believe they are named by the chief judge himself.

The Chairman: I can confirm that. The chief judge of the provincial court will name them.

Mr. Anderson: That is correct. The seventeenth point of comparison is that recounts would be automatic in the federal bill, if the margin was very small. There are figures given here based on a 1 per cent chance of change. In addition, recounts could be ordered by the superior court of a province when there is evidence that the votes may have been wrongly counted in such a way as to affect the provincial results. Finally, recounts could be ordered by Order in Council and recounts would be held only at the provincial level, although all ten provinces could have recounts.

[Traduction]

tion. Les partis politiques provinciaux seraient assurés d'un statut égal à celui des partis fédéraux et tous les autres groupes pourraient être enregistrés et dépenser des fonds. Le projet de loi québécois impose des limites à la liberté d'association puisque les dépenses de référendum ne pourraient être autorisées que par deux comités-parapluie ou plus. Le mode de fonctionnement de ces comités serait décidé entièrement par les membres de l'Assemblée nationale qui appuient une option et rien ne garantirait que les partis fédéraux ou provinciaux, extérieurs à l'Assemblée nationale, ou les groupes de citoyens seraient autorisés à faire des dépenses ou se verraient reconnaître une fraction du droit de dépenser.

Quatorzième point de comparaison: dans le projet de loi fédéral, tout parti ou comité, provincial ou fédéral, enregistré peut engager des dépenses de référendum sans limite tandis que dans le projet de loi québécois, seuls les comités nationaux sont autorisés à faire des dépenses à ce chapitre, chacun étant limité à 50c. par électeur, ce qui représente un total d'environ \$2.4 millions. Ces chiffres valent pour l'ensemble de l'électorat de la province et non pas seulement par les partisans.

Quinzième point de comparaison: les dispositions du projet de loi fédéral relatives à la radiodiffusion sont expliquées en détail. Nous n'aborderons pas cet aspect du projet de loi. Par ailleurs, le projet de loi québécois ne comporte aucune disposition en matière de radiodiffusion. En fait, il n'en est pas exactement ainsi, puisque le projet de loi comporte quelques dispositions mineures à cet effet, mais dans l'ensemble la question est ignorée.

Seizième point de comparaison: dans le projet de loi fédéral la Cour suprême jugerait, si nécessaire, de l'admissibilité de toute question. Les cours supérieures des provinces statueraient en matière de recomptage et la Cour fédérale se prononcerait au sujet des fonctions des agents d'élection. Cet aspect est particulier à la structure juridique du projet de loi. Au Québec, toutes les questions juridiques ayant trait au référendum, y compris l'admissibilité des questions et des recomptages, seraient du ressort du Conseil du référendum. Le Conseil serait composé du juge en chef de la cour provinciale et de deux autres juges de ce tribunal. Des modifications ont été apportées au projet de loi, mais je crois que ces deux juges seraient nommés par le juge en chef lui-même tandis qu'à l'origine, ils devaient être nommés par le gouvernement. Dans la version finale de la loi, je crois que les juges sont nommés par le juge en chef lui-même.

Le président: Cela, je peux le confirmer. C'est le juge en chef de la cour provinciale qui les nomme.

M. Anderson: C'est exact. Le dix-septième point de comparaison, c'est que d'après le projet de loi fédéral, le recomptage des bulletins de vote est automatique si la marge des voix est très réduite. On donne ici des chiffres en se fondant sur une possibilité de modification de 1 p. cent. De plus, le recomptage sera ordonné par la cour supérieure d'une province lorsqu'il sera prouvé que les voix ont peut-être été mal comptées et que les résultats d'une élection provinciale peuvent s'en trouver modifiés. Enfin, le recomptage des votes sera ordonné par décret et ne se fera qu'au niveau provincial, mais les dix provinces ont toute latitude à cet égard.

[Text]

In the Quebec bill the Conseil du Référendum may receive applications for recounts and order recounts when the facts alleged would be susceptible of changing the total result. Such recounts could be in one or several electoral districts.

The eighteenth point of comparison is that in the federal bill the electoral lists would be prepared as in elections, but all registered parties and committees could be present for revision. There would be no new enumeration six months after a previous general election or referendum. In the Quebec bill electoral lists would be prepared in the annual enumeration as for elections. Revision would include delegates of the umbrella committees.

Finally, in the federal bill all ballots would be in English and in French and in the Quebec bill all ballots would be in French and in English, except in native communities where they would be French and in the native language.

That completes the comparison, Mr. Chairman. I realized in reading through this that there were a couple of errors owing to the passage of time. If you do not mind, I will see that those are corrected and then the document can be distributed to you.

Senator Langlois: Could the witness inform us of the composition of the Conseil du Référendum in Quebec?

Mr. Anderson: It is comprised of the chief judge of the province and two of his fellow judges of the provincial court named by him.

The Chairman: Mr. Anderson, you said that you would correct this and then distribute it.

Mr. Anderson: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: I would ask an honourable senator to move that the corrected version be printed as an appendix to today's proceedings.

Senator Langlois: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

(For text of Appendix, see page 4A:1.)

Senator Wagner: Mr. Chairman, it is interesting to have this comparative study and I thank the witness for it. I wonder if it would be possible to find out, at least on the main topics, what the reasoning or justification of the Quebec authorities was for certain items. For example, why did they accept the umbrella way of doing it? What did they advance as a justification for that?

The Chairman: I do not wish to prevent the witness from answering, but, as I recall it, Claude Morin's explanation was that he was basing himself on the United Kingdom referendum on whether they should remain in the common market. That referendum made reference to umbrella committees, but I am not sure they functioned in the same way as these.

[Traduction]

Dans le projet de loi du Québec, le Conseil du référendum peut recevoir des demandes de dépouillement judiciaire et ordonner qu'on y procède lorsque les faits que l'on présente sont susceptibles de modifier le résultat total. Ce dépouillement peut se faire dans un ou plusieurs districts électoraux.

Le dix-huitième point de comparaison, c'est que d'après le projet de loi fédéral, les listes électorales seront établies comme pour les élections, mais toutes les parties et tous les comités enregistrés pourront être présents lors de leur révision. On n'établira pas de nouvelle liste électorale six mois après une élection générale ou un référendum. D'après le projet de loi du Québec, les listes électorales sont établies lors du recensement annuel comme pour les élections. Participeront à la révision des listes, les délégués des comités-parapluie.

Enfin, d'après le projet de loi fédéral, tous les bulletins de vote seront en anglais et en français et au Québec, ils seront en français et en anglais, sauf dans les collectivités autochtones où ils seront en français et dans la langue de ces collectivités.

Voilà qui met fin à la comparaison, monsieur le président. Je me suis rendu compte en lisant tout cela qu'il y avait quelques erreurs dues au manque de temps. Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, je vais les faire corriger et le document pourra vous être distribué.

Le sénateur Langlois: Le témoin pourrait-il nous informer de la composition du Conseil du référendum au Québec?

M. Anderson: Le Conseil se compose du juge en chef de la province et de deux de ses collègues de la Cour provinciale nommés par lui.

Le président: Monsieur Anderson, vous avez dit que vous corrigeriez ce document et que vous le distribueriez ensuite.

M. Anderson: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Je demande donc à l'honorable sénateur de proposer que la version corrigée soit jointe en annexe aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Langlois: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: Merci.

(Pour le texte de l'Appendice, voir page 4A:1.)

Le sénateur Wagner: Monsieur le président, cette étude comparative est très intéressante et j'en remercie le témoin. Je me demande s'il serait possible de déterminer, au moins en ce qui concerne les principales questions, comment le Québec a raisonné ou encore justifié certains éléments. Par exemple, pourquoi les comités-parapluie? Comment en a-t-on justifié l'existence?

Le président: Je ne veux pas répondre à la place du témoin, mais d'après ce dont je me souviens, l'explication de M. Claude Morin a été la suivante: il s'est fondé sur le référendum du Royaume-Uni où les habitants devaient décider s'ils restaient dans le Marché commun. Dans ce référendum, il y avait des comités-parapluie, mais je ne suis pas certain qu'ils fonctionnaient de la même façon qu'ici.

[Text]

Senator Forsey: They certainly did not. He said he was basing himself on the United Kingdom procedure but, to put it mildly, that was highly questionable.

The Chairman: Perhaps the witness will answer that if he cares to.

Mr. Anderson: Mr. Chairman, I am told I cannot defend the Government of Canada's policies; I am ill at ease trying to do it for the Government of Quebec. I do not think I can contribute very greatly to this discussion. It is the case that references were made to the British experience. It is also the case that the links are pretty tenuous. If one went through this list of comparisons, there is some parallelism in the use of referendum committees. In Britain, the umbrella committees which were established were established by the political parties and various interested groups such as the European Movement, on their own initiative. The problem there, of course, was that the Labour Party was split and they needed umbrella organizations to accommodate the two sides to find a way of operating. Once the two groups had been created, the government gave a limited recognition to the two groups in awarding them a small amount of money and in indicating in its white paper that it expected that the BBC and the private broadcasters would give equal amounts of time to the two sides. That was the extent of the legal recognition. There was no limit whatever on activity by other individuals in English society. If they were not in accord with the two groups, they could campaign for the "yes" and the "no" in their own way. There were groups such as the Communist Party and the National Front,—which represent extremes, but nonetheless they are groups—which were not accommodated within the umbrella groups and which did conduct their own campaigns. They would not be allowed to do this in Quebec.

Senator Godfrey: Is there any suggestion that the Government of Quebec would be split as was the case in England?

Mr. Anderson: I think I would call that a rhetorical question, senator.

Senator Asselin: It would be better to have Mr. Claude Morin appear before the committee to explain that.

The Chairman: He is in town today.

Senator Robichaud: Mr. Chairman, I am sure Claude Morin is otherwise busy today.

I have a question to ask, but I would like to make a statement first. Comments were made by Mr. Anderson as to a general election running concurrently with a referendum. There is a precedent in Canada; that is in New Brunswick. In the late sixties a royal commission was appointed to study the Elections Act of the Province of New Brunswick. The report of the royal commission was that a referendum could be held concurrently with a general election on one or two fundamental questions—maybe three. There is a precedent, and perhaps you may look into it because it is presently in the New Brunswick Elections Act.

[Traduction]

Le sénateur Forsey: Certainement pas. Il a dit qu'il s'était fondé sur la procédure qui avait été utilisée au Rouyame-Uni mais, en toute honnêteté, cette affirmation était plutôt discutable.

Le président: Peut-être le témoin voudra-t-il répondre à cette question.

M. Anderson: Monsieur le président, je ne crois pas être en mesure de défendre la politique du gouvernement du Canada, et je suis un peu mal à l'aise pour le faire au nom du gouvernement du Québec. Je ne crois pas pouvoir apporter une grande contribution à cette discussion. C'est un fait, qu'on s'est référé à l'expérience britannique. C'est également un fait, que les rapprochements sont plutôt maigres. Si l'on examinait les similarités des deux formules, on constaterait qu'il existe certains parallèles entre ces comités référendaires. En Grande-Bretagne, les comités-parapluie avaient été établies par les partis politiques et les groupes intéressés comme le Mouvement européen de leur propre chef. Le problème, naturellement, c'était que le parti travailliste était divisé; c'est pourquoi il fallait mettre sur pied des organismes parapluie pour satisfaire les deux courants d'opinion. Une fois les deux groupes créés, le gouvernement leur a reconnu un certain statut en leur allouant un petit budget et en proposant dans son livre blanc que la BBC et les diffuseurs privés accordent aux deux partis un temps d'antenne égal. C'était là toute la portée de cette reconnaissance juridique. On ne limitait nullement les activités des autres citoyens anglais. S'ils n'arrivaient pas à s'entendre avec les deux groupes, ils pouvaient faire campagne à leur façon pour le «oui» ou pour le «non». Il y a eu des groupes, comme le Parti communiste et le Front national—qui représentent deux extrêmes mais qui néanmoins existent—qui n'ont pu s'accommoder de l'un ou l'autre des comités-parapluie et qui ont mené leur propre campagne. Ils n'auraient pu le faire au Québec.

Le sénateur Godfrey: Prévoit-on que le gouvernement du Québec sera divisé comme celui de l'Angleterre?

M. Anderson: C'est une question bien rhétorique, sénateur.

Le sénateur Asselin: Nous devrions demander à M. Claude Morin de comparaître devant le comité pour nous expliquer cela.

Le président: Il est en ville aujourd'hui.

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, je suis sûr que Claude Morin est occupé à autre chose aujourd'hui.

J'aurais une question, mais j'aimerais d'abord dire ceci: M. Anderson aurait parlé de la possibilité d'élections générales en même temps qu'un référendum. Il existe un précédent au Canada, plus précisément au Nouveau-Brunswick. Vers la fin des années 60, une Commission royale d'enquête a été créée pour étudier la loi électorale de la province du Nouveau-Brunswick. Dans son rapport, la Commission royale a statué qu'un référendum portant sur une ou deux questions importantes—peut-être même trois—pourrait être tenu en même temps que des élections générales. Il existe un précédent, et peut-être pourriez vous étudier la question plus à fond, car cette possibi-

[Text]

My question was going to precede that asked by my colleague Senator Wagner. He asked what the differences were between Bill C-9 and the Quebec Referendum Act. I would like to know what precedent was used to hold that plebiscite or referendum as compared with Bill C-9 with the exception of the electoral expenses.

Senator Asselin: The witness was not yet born at that time.

Senator Robichaud: I would like to take issue, before the answer is given, with a statement made by Senator Flynn, about an hour ago, to the effect that a promise was made to the people of Quebec and a referendum was held throughout Canada that relieved the government of a promise made to the people of Quebec. That promise was not made to the people of Quebec. It was made to the people of Canada, including my own people.

Senator Flynn: Just ask Senator Bourget.

The Chairman: Order.

Senator Bourget: This promise was made to the people of Canada.

Senator Flynn: You have changed your mind.

Senator Robichaud: It was made to the people of Canada.

Senator Flynn: You voted against it.

Senator Bourget: Yes, I did vote against it. I was elected because I was against conscription, nevertheless, what Senator Robichaud said is quite correct.

Senator Flynn: I thought the promise was so stupid, I voted to relieve the government of its promise.

Senator Robichaud: Yes, but the promise was not made to the people of Quebec.

Senator Flynn: It was only the people of Quebec asking for that promise. That was to win the election.

Senator Robichaud: That is not so.

The Chairman: I rule that—

Senator Flynn: It is completely out of order.

The Chairman: Yes. That issue is out of order.

Senator Robichaud: But I could not let that stand.

Senator Flynn: No, but I will not let you contest it, either.

The Chairman: I lived through that period, and that was the time when we heard the phrase, "Conscription if necessary, but not necessarily conscription."

[Traduction]

lité existe actuellement dans la loi électorale du Nouveau-Brunswick.

Ma question devait précéder celle posée par mon collègue, le Sénateur Wagner, qui a demandé quelle différence existait entre le bill C-9 et la loi québécoise sur les référendums. J'aimerais savoir sur quel précédent on s'est fondé pour tenir ce célèbre plébiscite ou référendum et ce qui le différencie des référendums prévu aux termes du bill C-9, mis à part la question des dépenses électorales.

Le sénateur Asselin: Le témoin n'était pas encore né à ce moment là.

Le sénateur Robichaud: J'aimerais m'inscrire en faux, avant d'entendre la réponse, contre une affirmation faite par le sénateur Flynn, il y a environ une heure. Il a dit qu'une promesse avait été donnée à la population du Québec et qu'un référendum avait été tenu dans tout le Canada pour relever le gouvernement d'une promesse qu'il avait faite à la population du Québec. A mon avis, cette promesse n'a pas été faite à la population du Québec, mais à la population du Canada, y compris aux francophones du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Flynn: Demandez-le au Sénateur Bourget.

Le président: A l'ordre, s'il-vous-plaît.

Le sénateur Bourget: Cette promesse a été faite à la population du Canada.

Le sénateur Flynn: Vous avez changé d'idée.

Le sénateur Robichaud: Elle a été faite à la population du Canada.

Le sénateur Flynn: Vous avez voté contre.

Le sénateur Bourget: Oui, j'ai voté contre. J'ai été élu parce que je m'opposais à la conscription; néanmoins, les propos du sénateur Robichaud sont très justes.

Le sénateur Flynn: La promesse était si stupide que je me suis senti obligé de voter contre la conscription pour relever le gouvernement de cette promesse.

Le sénateur Robichaud: Oui, mais la promesse n'a pas été faite à la population du Québec.

Le sénateur Flynn: C'était la population du Québec qui exigeait cette promesse. On voulait simplement gagner les élections.

Le sénateur Robichaud: C'est inexact.

Le président: Je décide que—

Le sénateur Flynn: Mais c'est tout à fait contraire au Règlement.

Le président: Oui. Cette question est contraire au règlement.

M. Robichaud: Mais je ne peux pas en rester là.

Le sénateur Flynn: Non, mais pour ma part je ne vous laisserais pas non plus contester la question.

Le président: J'ai vécu pendant cette période et c'est à ce moment-là que nous avons entendu la phrase «la conscription si c'est nécessaire, mais pas nécessairement la conscription».

[Text]

Senator Robichaud: That was to the people of Canada—for my own people, the Acadian people, as well as—

Senator Flynn: Perhaps especially to your own people.

Senator Bourget: You are quite right.

Senator Robichaud: I know I am right.

Senator Godfrey: I agree.

Senator Flynn: You will never change.

Senator Robichaud: My question is what differences, outside of electoral expenditures, are there between that referendum or “plebiscite,” as it was then called, on the conscription and Bill C-9?

Mr. Anderson: The comparisons fall into three. I really must check my facts on this. I realized as I was walking over that I had not looked at this for months.

As I understand it, the bill which was approved at the time permitting the government to hold a referendum did not contain the question. The question was determined by order in council without reference to the House of Commons. The bill was a very short bill. I could table that bill if I appear before the committee a second time.

Senator Robichaud: Even if you don't, will you send it?

Mr. Anderson: Certainly. It did nothing to regulate expenses and so on. I hesitate to say more than I am sure of, but broadcasting was handled under the influence of the government, by whatever means, and it was not divided up, either, as it was during elections or equally between the two sides or what have you. It was a very short bill which gave the government pretty close to full powers to decide the question on how to run a referendum.

Senator Flynn: In the end it was narrowed down. I think you are wrong.

Mr. Anderson: I do stand to be corrected.

The Chairman: I am sure Senator Forsey remembers everything.

Senator Forsey: No, I don't; very far from it. “I am getting old and infertile,” as my great-aunt used to say! If we are going to get into the history of the thing, it might be interesting to have the legislation under which the national plebiscite on prohibition was conducted in 1898. I bet that was a short thing, too.

Senator Robichaud: If we could find the basis on which the federal government, by order in council or by legislation, could order that a plebiscite be taken, and on what basis it could be conducted as compared with Bill C-9, it would be helpful.

Mr. Anderson: We will do that. The circumstances were different in terms of how the whole electoral process was

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: C'était à l'endroit de tous les Canadiens—Pour ce qui concerne mon peuple, à savoir les Acadiens ainsi que—

Le sénateur Flynn: Peut-être spécialement vis-à-vis de votre peuple.

Le sénateur Bourget: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Robichaud: Je sais bien.

Le sénateur Godfrey: J'en conviens.

Le sénateur Flynn: Vous ne changerez jamais.

Le sénateur Robichaud: Ma question porte sur la différence qui existe, sauf pour les questions électorales, entre ce référendum ou le «plébiscite» sur la conscription comme on l'appelait à l'époque et le projet de loi C-9.

M. Anderson: On peut établir une triple comparaison. Je dois absolument vérifier les faits. Je me suis rendu compte en me rendant ici que je ne me suis pas penché là-dessus depuis des mois.

D'après ce que je crois comprendre, le bill qui a été approuvé à l'époque autorisant le gouvernement à tenir un référendum ne comportait pas cette question. La question a fait l'objet d'un décret du Conseil sans renvoi à la Chambre des communes. Ce projet de loi était très bref. Je pourrais peut-être l'apporter si je comparaissais devant le Comité une deuxième fois.

Le sénateur Robichaud: Autrement, pourriez-vous nous l'envoyer?

M. Anderson: Certainement. La réglementation de dépenses n'y était pas prévue. J'hésite à en dire plus, n'étant pas trop certain du reste, mais la diffusion était réglementée par le gouvernement par toutes sortes de moyens et n'était pas divisée non plus comme c'est le cas pendant des élections ou également réparti entre les deux parties. C'était un projet de loi très bref, qui accordait le plein pouvoir au gouvernement pour décider de la façon d'organiser un référendum.

Le sénateur Flynn: A la fin, ces pouvoirs ont été diminués, et je crois que vous n'avez pas raison à ce sujet.

M. Anderson: Corrigez-moi si je fais erreur.

Le président: Je suis certain que le sénateur Forsey se rappelle de tout.

Le sénateur Forsey: Non. Loin de là «Je vieillis et mes sens m'abandonnent parfois,» comme se plaisait à le reconnaître ma grand tante! Si nous voulons jeter un coup d'œil sur les données historiques, il pourrait être intéressant de se pencher sur la Loi qui a permis le plébiscite national sur la prohibition en 1898. Je ne serais pas surpris que ce projet de loi ait également été bref.

Le sénateur Robichaud: Si nous pouvions trouver la raison qui autorise le gouvernement fédéral, que ce soit par décret du conseil ou par promulgation d'une loi, à ordonner un plébiscite et en déterminer les modalités, comparativement à celles qui sont invoquées au projet de loi C-9, cela nous aiderait.

M. Anderson: C'est ce que nous allons faire. Les circonstances sont différentes quant à l'optique des modalités électo-

[Text]

viewed. The Elections Act has almost 300 pages now, whereas in those days, I am not sure how many it had. Perhaps Mr. Thurm has an historical perspective, but I am sure it was not anything like 300 pages.

The Chairman: I recall that well because I was with the Department of Munitions and Supply. The government made a promise that it would not introduce conscription for overseas service. Under pressure, because of the fear that our troops were in danger, Mr. King decided to ask the people to be relieved of that promise. It was as simple as that.

Senator Robichaud: Not the people of Quebec, but the people of Canada.

Senator Flynn: You do not remember the story of conscription and World War I. You must be naive to think the promise was made to anyone but the people of Quebec.

Senator Robichaud: In years I am not older than you are, but in other ways I am.

Senator Godfrey: The farmers' sons in the other provinces were just as opposed to it.

Senator Langlois: I do not have a question but a request. I would ask the witness if he would kindly see to it that at a future meeting someone brings to this committee the two bills in question—that is, the conscription bill and the prohibition bill, along with a table showing a comparison of those two bills to the present legislation.

The Chairman: The witness can do that, or we can obtain that from a lawyer we retained from the Library Reference Department. He can do that in short order. I will see to that.

I now call on Senator Buckwold, but if you are going to talk about the farmers in Saskatchewan, you are out of order.

Senator Godfrey: I have a supplementary. There is another reference I should like to bring up. It refers to Western Australia voting for separation in 1933. The referendum was held on the same day as the election. I just wanted to let you know that I read the book you distributed.

The Chairman: It was disregarded by the British Parliament.

Mr. Anderson: I would not argue that one could not hold the two together. The question is whether one could have the mechanism.

The Chairman: Senator Buckwold?

Senator Buckwold: I should like to have explained to me something which is basically a philosophical question. Why are political parties involved in referenda? I understand the problems of the Election Expenses Act, but why, philosophically, is it necessary to have political parties involved in a yes or no

[Traduction]

rales. La loi sur les élections comptent aujourd'hui près de 300 pages, mais à l'époque j'en suis moins certain. Peut-être M. Thurm peut-il nous dire ce qu'il en était à l'époque, mais je suis certain que c'était loin de 300 pages.

Le président: Je m'en souviens très bien parce que je faisais partie du ministère des Munitions et des approvisionnements. Le gouvernement avait promis qu'il n'introduirait la conscription pour le service outre-mer. Sous pression et de peur que nos troupes ne soient en danger, M. King décida de demander à la population de l'autoriser à ne pas tenir sa promesse. C'est aussi simple que ça.

Le sénateur Robichaud: Non pas à la population du Québec, mais à la population canadienne.

Le sénateur Flynn: Vous ne vous souvenez pas de l'histoire de la conscription et de la Première Guerre mondiale. Vous devez être naïf pour croire que cette promesse a été faite à d'autres, qu'aux Québécois.

Le sénateur Robichaud: Je ne suis pas plus âgé que vous, mais je le suis d'une certaine façon.

Le sénateur Godfrey: Les fils des agriculteurs dans les autres provinces y étaient tout aussi opposés.

Le sénateur Langlois: J'aurais quelque chose à demander et non pas une question à poser. Je voudrais demander au témoin s'il serait assez aimable de veiller, lorsque nous nous réunirons de nouveau, à ce que quelqu'un apporte à ce Comité les deux projets de lois en question—c'est-à-dire le projet de loi sur la conscription et le projet de loi sur la prohibition ainsi qu'un tableau comparatif entre ces deux projets de loi et celui dont nous discutons.

Le président: Le témoin pourrait le faire ou nous pourrions obtenir cela d'un avocat travaillant au service des références de la Bibliothèque, dont nous avons retenu les services. Il pourrait le faire à «bref délai». Je vais y voir.

Je demande maintenant au sénateur Buckwold de prendre la parole. Moi, si c'est pour parler des agriculteurs de la Saskatchewan, c'est contraire au règlement.

Le sénateur Godfrey: J'ai encore quelque chose à dire. J'aimerais, en effet, faire une autre remarque. Il s'agit des votes de l'Australie occidentale concernant la sécession en 1933. Le référendum a été tenu le même jour que l'élection. Je voulais simplement vous faire savoir que j'ai lu le livre que vous avez distribué.

Le président: La Parlement britannique n'en a pas tenu compte.

M. Anderson: Je ne prétendrais pas qu'on ne puisse pas prévoir les deux en même temps. La question est de savoir plutôt si ce processus est possible.

Le président: Sénateur Buckwold?

Le sénateur Buckwold: J'aimerais que l'on m'explique quelque chose qui est essentiellement une question d'ordre théorique. Pourquoi les partis politiques s'engagent-ils dans les campagnes de référendum? Je comprends les problèmes soulevés par la Loi sur les dépenses d'élections, mais pourquoi, d'un

[Text]

question rather than just referendum committees who will be for and against?

Mr. Anderson: I am a little hard put to give you a philosophical answer, but I suppose one can look at the experience of other countries. Wherever one finds parliamentary democracies as opposed to congressional democracies, one finds that political parties seem to be actively involved on major referenda questions. I suppose that is in part because our system has party whips and parties I have a degree of ideological coherence and take sides. A major issue can split parties, as has occurred in Britain. It is not always the case that one political party will be on one side of the question and another political party on the other. Generally, the experience has been that political parties seem to be actively involved. Not always, but generally.

Senator Buckwold: The advantage of a referendum would be to bring together a split in a political party—that is, not bring it together at the time of the referendum, but to settle an issue. There are issues in which there is not the kind of uniformity of conviction in a political party you seem to indicate. I am really wondering why we need politics on a yes or no question. Do I have to ask the minister that question?

Mr. Anderson: I am not sure, because you are asking a question which is almost a philosophical question which does not impinge on the bill one way or the other. The bill provides for either. You are not asking why they should not have the right to participate, but why they would be expected, and the expectation is based on experience taken from other countries. This bill could accommodate itself to a situation where parties were not involved.

Senator Robichaud: In a general election one votes for a candidate. According to the act in New Brunswick, the referendum is incidental. Candidates from all political parties can argue any way they like, if they so wish. That is not binding on the government. It gives the future government some guideline as to how they should conduct their affairs with respect to an issue.

Senator Flynn: If there is no set policy of the party on that issue, I agree with you.

Senator Godfrey: In this book you distributed, Mr. chairman, entitled "Understanding referenda" in chapter III dealing with Ireland's Entry into the European Economic Community, it was concluded that:

The success of the pro-Marketters lay in the closest co-ordination between the European Movement, the Government the Farmers, and the two main political parties.

The fact is they got together.

[Traduction]

point de vue philosophique, est-il nécessaire que les partis politiques s'engagent à propos d'une question à laquelle il faille répondre par oui ou par non, plutôt que des comités de référendum qui seraient pour ou contre?

M. Anderson: J'aurais certainement du mal à vous donner une réponse d'ordre philosophique, mais je pense que l'on peut se référer à l'expérience d'autres pays. Partout où les démocraties parlementaires s'opposent à des démocraties à congrès, on constate que les partis politiques débattent activement des questions importantes faisant l'objet d'un référendum. Je suppose, en partie, que cela est dû chez nous à la discipline de partis et que les partis ont un certain degré de cohérence idéologique, en s'engageant d'un côté ou de l'autre. Une question extrêmement importante peut cependant diviser les partis, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne. On n'aura pas toujours forcément un parti d'un côté et un autre de l'autre. De façon générale en tout cas, il semble coutumier que les partis politiques prennent une part active à la campagne. Pas toujours, mais en général, c'est ainsi.

Le sénateur Buckwold: L'avantage d'un référendum serait de cimenter un parti politique après une scission—c'est-à-dire, cela ne le resoudrait pas au moment du référendum, mais fixerait une orientation. Il y a certaines questions à propos desquelles ne règne pas l'uniformité de conviction, à l'intérieur d'un parti politique, comme vous semblez l'indiquer. Je me demande vraiment s'il est nécessaire d'orienter la vie politique sur des questions auxquelles ont répondu par oui ou par non. Dois-je m'adresser à M. le ministre pour cette question?

M. Anderson: Je n'en suis pas certain, votre question est presque d'ordre philosophique et elle ne ressort pas du domaine du bill. Celui-ci fait face à toutes les éventualités. Vous ne demandez pas au nom de quoi on leur interdirait d'y participer, mais plutôt pourquoi on s'attend à ce qu'ils le fassent, ceci faisant référence aux expériences faites dans d'autres pays. Ce bill pourrait faire face à une situation dans laquelle les partis seraient exclus.

Le sénateur Robichaud: Aux élections générales, on vote pour un candidat. D'après la loi du Nouveau-Brunswick, le référendum n'est pas de règle. Les candidats de tous les partis politiques peuvent prendre part au débat avec tous les arguments possibles. Cela ne lie en aucun cas le gouvernement, mais donne simplement au futur gouvernement quelques indications sur la façon dont les affaires devraient être conduites en la matière.

Le sénateur Flynn: Si le parti n'a pas arrêté de programme sur cette question, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Godfrey: Dans ce livre que vous avez distribué, monsieur le président, «Understanding Referenda» (Comprendre les référendum) le chapitre III qui traite de l'entrée de l'Irlande dans la communauté économique Européenne, conclut:

Le succès des tenants du marché commun, est à chercher dans la coordination étroite entre le mouvement Européen, le gouvernement, les fermiers et les deux partis politiques.

Et, de fait, ils se sont trouvés.

[Text]

Senator Flynn: I have a technical question to put to the witness with regard to clause 6(3). Clause 6(3)(b) states:

(b) where writs of election at a general election are issued during the period commencing with the day on which writs of referendum are issued at a referendum, the writs of referendum shall be deemed to be withdrawn on the day on which the writs of election at the general election are issued.

If the date has been set and the referendum is going to be held after the general election, it seems to me that the writs are not withdrawn, otherwise, you would put a period right after the words "on which writs of referendum are issued." It seems to me that there will be a set of dates where the referendum could be held, whether it is the day after or a few days after the general election.

Mr. Anderson: Mr. Thurm can correct me if I am wrong, but my reading of the bill is that this clause provides that the writs of referendum will be withdrawn if the writs of the general election are issued.

Senator Flynn: Why does it not say that?

Mr. Anderson: I believe it does, senator. If the referendum has already had its polling day, then the writs remain in force, because there are the various reporting provisions which follow from that.

Senator Flynn: Let us suppose that a referendum were to be held on the first of May, and on May 15 a general election is called. What happens?

Mr. Anderson: The writs remain in force because the referendum has actually been held.

Senator Flynn: It has not been held.

Mr. Anderson: My interpretation of your question was that the referendum was to be held on May 1.

Senator Flynn: I said 15 days before the date of the referendum a writ of election is issued.

Mr. Anderson: In that case, the writs for the referendum are withdrawn.

Senator Flynn: What would happen in the case where the referendum writ was for May 30 and an election was called for May 15?

Mr. Anderson: The writs of the referendum are withdrawn if the writs of a general election are issued at any time before the referendum has actually been voted.

Senator Flynn: If that is so, why not say that? As it is now, it reads:

(b) where writs of election at a general election are issued during the period commencing the day on which writs of referendum are issued—

Mr. Anderson: Est-ce que ça peut faire en français? C'est la même chose.

Le sénateur Flynn:

—et qui se termine le jour du scrutin—

[Traduction]

Le sénateur Flynn: J'ai une question de détail à poser au témoin en ce qui concerne le paragraphe 6(3). L'alinéa 6(3)b) stipule:

b) les brefs de référendum sont réputés retirés à compter de la date où les brefs d'élection à une élection générale sont émis lorsque ces derniers sont émis au cours de la période qui débute le jour de l'émission des brefs de référendum lors d'un référendum et qui se termine le jour du scrutin de ce référendum.

Si la date a été fixée et que le référendum doit avoir lieu après les élections générales, il me semble que les brefs ne sont pas retirés, autrement, on mettrait un point tout de suite après l'expression «le jour de l'émission des brefs de référendum.» D'après moi, il existe plusieurs possibilités de dates pour tenir le référendum, que ce soit un ou plusieurs jours après l'élection générale.

Mr. Anderson: M. Thurm me corrigera si je suis dans l'erreur, mais à mon avis, cet article prévoit que les brefs de référendum seront retirés, si les brefs de l'élection générale sont émis.

Le sénateur Flynn: Pourquoi l'article ne le dit-il pas?

Mr. Anderson: Je crois que c'est ce qu'il dit, sénateur. Si le référendum a déjà eu son jour de scrutin, les brefs restent en vigueur, car il y a les différentes dispositions en matière de rapport qui en découlent.

Le sénateur Flynn: Disons par exemple que le référendum devrait avoir lieu le 1^{er} mai, et que le 15 mai les élections générales sont déclenchées. Dans ce cas-là, que se passe-t-il?

Mr. Anderson: Les brefs restent en vigueur parce que le référendum a eu lieu en fait.

Le sénateur Flynn: Non il n'a pas eu lieu.

Mr. Anderson: J'ai cru comprendre que le référendum devait avoir lieu le 1^{er} mai?

Le sénateur Flynn: J'ai dit «15 jours avant la date du référendum, un bref d'élection est émis».

Mr. Anderson: Dans ce cas, les brefs de référendum sont retirés.

Le sénateur Flynn: Que se produira-t-il si un référendum devait avoir lieu le 30 mai et qu'une élection générale soit déclenchée le 15?

Mr. Anderson: Les brefs de référendum sont retirés, si les brefs d'une élection fédérale sont émis à un moment quelconque avant la tenue du référendum lui-même.

Le sénateur Flynn: Si tel est le cas, pourquoi ne pas le dire? Voilà ce que dit le libellé actuel:

lorsque ces derniers sont émis au cours de la période qui débute le jour de l'émission des brefs de référendum

Mr. Anderson: How about the French wording? It is the same thing.

Senator Flynn:

ending on polling day—

[Text]

I don't know what those words mean. Those are the words to which I object—"et qui se termine le jour du scrutin."

Mr. Anderson: It merely means that the writs of the referendum are deemed to be withdrawn on the day the writs of the election are issued.

Senator Flynn: So, if the referendum vote has not been held and a general election is called, the writs are deemed to be void?

Mr. Anderson: That is right.

Senator Flynn: If that is so, why not say that in plain language.

Senator Godfrey: It is awful drafting. Could we not get someone to put it into plain English?

Mr. Thurm: It is not always possible to put these things into plain English.

Senator Forsey: It would contravene the precedents set in the drafting of other legislation.

Senator Godfrey: I believe there is a drafting error in subclause 20(8), paragraph (a), in that it refers to a period of six months referred to in subclause (6), and in fact the period set out in subclause (6) is seven months.

Mr. Anderson: There are a number of technical amendments to be tabled in respect of the broadcasting section of the bill.

Senator Forsey: Don't forget "comprise" and "compose" when you are making amendments of a drafting nature. Look it up in a dictionary and see whether I am right or the draftsmen are right.

Mr. Thurm: Actually, I did look it up, and I was satisfied that it was acceptable in this context. Also, I checked it out with our editorial staff, who are quite competent in the English language, and they seemed to feel it was acceptable, too.

The Chairman: Mr. du Plessis has a drafting matter to raise.

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: On another technical point, subclause 3(5) reads:

(5) No proclamation may be issued under subsection (1)

(a) during any period that the House of Commons stands dissolved—

I cannot think of any occasion on which the House of Commons would be dissolved while the Senate was not, and since Parliament consists of both houses, I am wondering whether it would not be more appropriate and more accurate to say "during any period that Parliament stands dissolved."

Senator Forsey: Undoubtedly.

Senator Flynn: Don't forget, the Senate is in limbo. Some will say that it has always been in limbo.

Mr. Thurm: The Queen is also part of Parliament, and we cannot dissolve that aspect of our parliamentary institution. The choice of the House of Commons was deliberate.

[Traduction]

Je ne sais pas ce que ces mots veulent dire. Voici l'expression qui me déplaît «ending on polling day».

M. Anderson: Cela veut tout simplement dire que les brevets de référendum sont réputés retirés, le jour où les brevets d'élection sont émis.

Le sénateur Flynn: Donc, si le vote sur le référendum n'a pas eu lieu et que des élections générales soient déclenchées, les brevets de référendum sont considérés comme nuls.

M. Anderson: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Dans ce cas, pourquoi ne pas le dire tout simplement.

Le sénateur Godfrey: La rédaction est terrible. Ne pourrions-nous pas demander à quelqu'un d'exprimer cela en un langage simple?

M. Thurm: Il n'est pas toujours possible d'exprimer ces réalités en termes simples.

Le sénateur Forsey: Cela serait contraire aux précédents établis dans la rédaction d'autres lois.

Le sénateur Godfrey: Je crois avoir relevé une erreur de rédaction à l'alinéa 20(8)a); on fait allusion à une période de six mois mentionnée au paragraphe (6), alors que ce paragraphe parle de sept mois.

M. Anderson: Il faut apporter un certain nombre de modifications d'ordre technique aux articles du projet de loi portant sur la diffusion.

Le sénateur Forsey: N'oubliez pas les mots «comprise» et «compose» dans la version anglaise lorsque vous apportez des modifications au libellé. Consultez un dictionnaire pour voir qui a raison, les rédacteurs ou moi.

M. Thurm: Au fait, j'ai contrôlé, et dans ce contexte, je suis convaincu que l'expression convient. J'ai aussi consulté notre personnel de rédaction qui connaît très bien la langue anglaise; selon ces personnes, l'expression est acceptable.

Le président: M. du Plessis veut soulever une question au sujet de la rédaction.

M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: Il s'agit d'une autre question d'ordre technique: voici ce que dit le paragraphe 3(5):

Il est interdit de lancer une proclamation en vertu de l'alinéa (1).

a) au cours de la dissolution de la Chambre des communes...

Je ne peux pas penser à un cas où la Chambre des communes serait dissoute alors que le Sénat ne le serait pas, et puisque le Parlement est composé des deux chambres, je me demande s'il ne serait pas plus approprié et plus juste de dire: «au cours de la dissolution du Parlement».

Le sénateur Forsey: Sans doute.

Le sénateur Flynn: N'oubliez pas que le sort du Sénat est en veilleuse. Certains diront qu'il l'a toujours été.

M. Thurm: La Reine fait également partie du Parlement et nous ne pouvons pas dissoudre cet aspect de nos institutions.

[Text]

Senator Flynn: Parliament is not dissolved. The house is dissolved.

Senator Forsey: The British North America Act states that every parliament "shall last not more than five years unless sooner dissolved by the Governor General."

Mr. du Plessis: That is right. It is normal for Parliament to be dissolved.

Senator Flynn: Perhaps the BNA Act is wrong.

Mr. Anderson: We will take that under advisement, if we may.

Mr. Thurm: I would like to check the British North America Act on just what it says in that respect.

The Chairman: Isn't there a danger, Senator Flynn, in suggesting that the Senate be dissolved? They might decide not to call us back.

Senator Forsey: It is all very well to say that the British North America Act may be wrong but, after all, I should think we would be playing with fire if we decided that we are going to draft legislation in terms which contradict the British North America Act.

Mr. du Plessis: My only point is that it would appear from this subclause that there would be a period when the Senate would be sitting while the house was dissolved.

Mr. Thurm: Parliament is defined in the British North America Act as including the House of Commons, the Senate and the Queen.

Mr. du Plessis: Yes, and the Queen is never dissolved.

Mr. Thurm: Yes, and that was the reason for not using "Parliament" here.

Senator Forsey: But Parliament is dissolved.

Senator Godfrey: Let's not try to improve on the language of the British North America Act. We will leave that to the Prime Minister and the provincial premiers.

Senator Forsey: The Queen is not dissolved, the Senate is not dissolved, but Parliament is dissolved. The entity composing those three elements, it seems to me, is dissolved. The British North America Act says so, and if the Department of Justice thinks it can play ducks and drakes with the wording of the British North America Act, my judgment is that you had better take another good, long, hard think.

Senator Godfrey: Still on the drafting aspect, subclause 32(10) reads, in part, as follows:

—any act or thing done or omitted to be done by the leader or other officer or by any agent of the group or party within the scope of his authority to act on behalf of the group or party shall be deemed to be an act or thing done or omitted to be done by that group or party.

[Traduction]

parlementaires. Le choix de la Chambre des communes était délibéré.

Le sénateur Flynn: Le Parlement n'est pas dissous. La Chambre est dissoute.

Le sénateur Forsey: Au sujet de la durée de tout parlement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dit qu'elle «ne sera que de cinq ans, à moins (qu'il) ne soit plus tôt dissous par le gouverneur-général».

M. du Plessis: C'est exact. C'est normal que le Parlement soit dissous.

Le sénateur Flynn: L'Acte de l'Amérique du Nord britannique est peut-être mal rédigé.

M. Anderson: Si possible, nous en tiendrons soigneusement compte,

M. Thurm: J'aimerais vérifier à ce sujet les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le président: N'est-il pas dangereux, sénateur Flynn, de proposer que le Sénat soit dissout? Il se pourrait que nous ne soyons plus convoqués.

Le sénateur Forsey: Il est pertinent de dire que le libellé de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique peut faire erreur, mais après tout, je pense que nous jouerions avec le feu en décidant de rédiger un libellé qui contredirait cette loi.

M. du Plessis: Je dis tout simplement que ce paragraphe signifierait qu'il y aurait une période où le Sénat siégerait à la dissolution de la Chambre.

M. Thurm: Selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement comprend la Chambre des communes, le Sénat et la Reine.

M. du Plessis: Oui, mais il n'est jamais question de dissolution en ce qui concerne la Reine.

M. Thurm: Oui, et c'est la raison pour laquelle le terme «Parlement» n'est pas utilisé.

Le sénateur Forsey: Le parlement est cependant dissous.

Le sénateur Godfrey: N'essayons pas d'améliorer le libellé de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous en confions le soin aux premiers ministres fédéral et provinciaux.

Le sénateur Forsey: Il n'y a pas de dissolutin dans le cas de la Reine, ni dans le cas du Sénat, mais le Parlement est dissous. Il me semble, que l'entité comprenant ces trois éléments est dissoute. C'est ce que stipule l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et si le ministère de la Justice pense qu'il peut modifier à sa guise le libellé de cette loi, vous feriez mieux, je crois, d'y songer très sérieusement.

Le sénateur Godfrey: Mes propos porteront également sur le libellé du projet de loi. Le paragraphe 32(10) est ainsi rédigé:

toute chose ou tout acte faits ou omis par le chef ou par un autre dirigeant ou par un agent du groupe ou parti dans les limites de son mandat de représentant de l'un de ces derniers sont réputés faits ou omis par ces derniers.

[Text]

Everyone knows that the leader of a political party has unlimited authority. In the case of something done or said by the leader of a political party, the party is caught. However, in the case of a leader of a group, how will you be able to prove that what the leader of the group says or does is done with the authority of that group?

As a practical matter, I refer you to the Dental case under the Combines Investigation Act of 1949. In that case, they simply could not prove the actual authority of the president or officer of the company. They had to amend the Combines Investigation Act in order to bring them under it.

It seems to me you need it better defined than it is. Otherwise, it will be impossible to prove.

Mr. Thurm: I think I was following the Combines Investigation Act in drafting that. I shall check it out again.

Senator Godfrey: If you look at the Dental case, you will see the difficulties.

Mr. Thurm: I understand the problem.

Senator Langlois: This would not prevent the group from putting forth evidence that the leader was not acting within its competence. The words "shall be deemed" opens the door for counterevidence.

Senator Godfrey: It might be worded that he is deemed to be acting within his authority if he acts within his apparent authority. If he acts within his apparent authority, no one objects. I do not think you have to go back and prove that there was a meeting, and all of the various other aspects necessary.

Mr. Anderson: It is only tightening the language.

Senator Langlois: Following on what I said before, I think we should change the expression "shall be deemed" to "may be deemed."

Senator Godfrey: On page 13 of the bill, clause 9(3) says that where money is provided to a political party it shall be repaid or paid before the chief agent of the party or committee files the return respecting referendum expenses and contributions. But how do they do that if they haven't the money?

Mr. Anderson: An extension of time for making returns is provided in clause 20(8)(b). This will be amended in due course, but substantively what concerns you is taken care of here. Under this subparagraph, a party or group which does not have the money can have an extension of up to six months beyond the six months it can have anyway, which means that it can have up to a year to try to collect additional funds. The chief agent certainly has an interest in trying to raise that money.

Senator Godfrey: Do you mean that he would be liable to prosecution?

Mr. Thurm: Well, there could be a problem that the loan, or whatever it is, may not be repaid because there isn't sufficient money to do so, but that is a matter for the company making

[Traduction]

Tout le monde sait que le chef d'un parti politique a un mandat illimité. Lorsque le chef d'un parti politique parle, le parti écoute. Cependant, dans le cas d'un dirigeant d'un groupe, comment pouvez-vous prouver que ses propos ou que ses actes se trouvent dans les limites du mandat de ce groupe?

Sur le plan pratique, je vous cite l'affaire Dental et la Loi de 1949 relative aux enquêtes sur les coalitions. Dans cette affaire, il a été tout simplement impossible de prouver le mandat réel du président ou du dirigeant de la société. Il a fallu modifier cette loi pour y assujettir cette question.

Il me semble qu'il vous faudrait trouver une meilleure définition si vous voulez parvenir à faire la preuve.

M. Thurm: Je crois que lors de la rédaction de cet article, je m'inspirais de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Je vérifierai de nouveau.

Le sénateur Godfrey: Si vous étudiez l'affaire des dentistes, vous vous rendrez compte des difficultés.

M. Thurm: Je saisis le problème.

Le sénateur Langlois: Cela n'empêcherait pas le groupe de présenter des preuves que le chef n'agissait pas dans les limites de son mandat. L'utilisation des mots «sont réputés» ouvre la porte à la présentation de preuves contraires.

Le sénateur Godfrey: On pourrait dire qu'il est réputé agissant dans les limites de son mandat s'il agit dans les limites de son mandat apparent. Dans ce dernier cas, personne ne s'oppose. Je ne crois pas qu'il nous faille revenir en arrière et prouver qu'il y a eu une réunion et tous les divers autres aspects nécessaires.

M. Anderson: Il ne s'agit que de resserrer le libellé.

Le sénateur Langlois: Pour faire suite à ce que j'ai déjà dit, je crois que nous devrions remplacer l'expression «sont réputés» par «peuvent être réputés».

Le sénateur Godfrey: À la page 13 du bill, le paragraphe 9(3) stipule que les sommes fournies à un parti politique doivent être payées ou remboursées avant que l'agent principal du parti ou du comité produise le rapport des dépenses du référendum et des contributions. Mais comment peuvent-ils le faire s'ils ne disposent pas des fonds nécessaires?

M. Anderson: Des délais supplémentaires sont prévus aux fins de remboursement à l'alinéa 20(8)b). Il sera modifié en temps opportun mais la question qui vous préoccupe y est traitée en substance. Aux termes de cet alinéa, un parti ou un groupe qui ne dispose pas des fonds nécessaires peut se voir accorder un délai supplémentaire allant jusqu'à six mois, délai qui vient s'ajouter aux six mois qu'on lui accorde de toute façon; cela signifie qu'il peut obtenir jusqu'à un délai d'un an pour essayer de rassembler les fonds supplémentaires. L'agent principal a certes intérêt à essayer de rassembler les fonds.

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire qu'il pourrait être poursuivi?

M. Thurm: Eh bien, il pourrait arriver que le prêt, ou peu importe ce dont il s'agit, ne puisse être remboursé parce qu'on

[Text]

the loan in the first place to take into account as a business consideration.

Mr. Anderson: The fundamental difficulty, and we have thought about this, is that aside from giving people the extra time there is no way one can assure that they will cover their expenses. Of course it is in the interests of people who lend money not to advance credit if they are not likely to be repaid. That may be another of the pressures that will tend to force the referendum act to operate through political parties, because they are comprised of continuing personalities.

Senator Godfrey: Another technical point is that clause 21(1)(a) provides that the leader of a political party shall appoint a new auditor by means of a notice in writing signed by the leader of the party. But if there is going to be a change of auditors, that does not involve a notice in writing signed by the leader. Can you explain that discrepancy?

Mr. Anderson: Actually, senator, in the second case it is the party or committee that appoints the new auditor and announces the change of auditors as opposed to the leader doing it himself, but we will take that under advisement. Thank you.

Senator Godfrey: Clause 23 involves another technical point. The word "broadcaster" is defined, but the word "publisher" is not.

Mr. Thurm: Frankly, I don't think we need a definition there. A "periodical publication" is defined in the Canada Elections Act.

Mr. Anderson: A "printer" is defined in clause 24 in terms of his activity, where there is a reference to advertisements, handbills, placards, posters, dodgers and so on. So printers do not seem to pose any problem. With respect to publishers, reference is made to periodical publishing, but we will look into that for you, senator.

Senator Godfrey: I had hoped to get one of the last sections so I could prove I read the whole act.

The Chairman: Will you complete reading the act tonight?

Senator Godfrey: I read the act. I am trying to prove it, that's all.

The Chairman: Are there any other questions now?

We have a meeting fixed for tomorrow with the same witnesses and at the same time.

We will adjourn until 2.00 o'clock tomorrow afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

ne dispose des fonds nécessaires, mais c'est à la société qui effectue le prêt d'en tenir compte tout d'abord.

M. Anderson: La difficulté principale, et nous y avons réfléchi, est qu'à part l'octroi d'un délai supplémentaire, il n'y aucune façon de s'assurer que les emprunteurs rembourseront le montant. Il est naturellement dans l'intérêt des prêteurs de ne pas consentir de prêts s'ils croient qu'ils ne seront pas remboursés. Il peut s'agir d'une autre forme de pression qui tendra à ce que la Loi sur le référendum soit appliquée par l'intermédiaire des partis politiques, puisque leurs membres leur assurent une permanence.

Le sénateur Godfrey: Quant à un autre point technique, l'alinéa 21(1)a) stipule que le chef d'un parti politique doit nommer un autre vérificateur par voie d'avis écrit signé par le chef du parti. Toutefois, la nomination de nouveaux vérificateurs n'implique pas un avis par écrit signé par le chef. Pouvez-vous expliquer cette différence?

M. Anderson: De fait, sénateur, dans le deuxième cas c'est le parti ou le comité qui nomme le nouveau vérificateur et fait part du changement de vérificateur par opposition à l'autre cas, où cette tâche incombe au chef du parti lui-même; mais nous tiendrons compte de votre remarque. Merci.

Le sénateur Godfrey: L'article 23 présente un autre problème d'ordre technique. Le mot «radiodiffuseur» y est défini, alors que le mot «éditeur» ne l'est pas.

M. Thurm: Honnêtement, je ne crois que nous ayons besoin de définir ce terme ici. La définition de l'expression «publication périodique, apparaît dans la Loi sur la radiodiffusion.

M. Anderson: L'«imprimeur» est défini à l'article 24 en fonction de son activité, lorsqu'on parle d'annonces, de prospectus, de placards, d'affiches, de circulaires ou autre chose de même nature. Les imprimeurs ne semblent donc poser aucun problème. En ce qui concerne les éditeurs, on parle de publication périodique, mais nous étudierons cette question pour vous, sénateur.

Le sénateur Godfrey: J'aurais aimé que l'on me confie l'un des derniers articles afin de prouver que j'ai lu toute la loi.

Le président: En terminerez-vous la lecture ce soir?

Le sénateur Godfrey: J'ai lu la loi. J'essaie de le prouver, un point c'est tout.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Une autre séance a été prévue pour demain à la même heure et nous entendrons les mêmes témoins.

Le comité suspend donc ses travaux jusqu'à 14 heures demain après-midi.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "4-A"

Comparison of Federal and Quebec Referendum Bills

Revised text of a table originally distributed
by the Honourable Marc Lalonde, April, 1978

Canada

1. Referenda would be on constitutional questions only.
2. Referenda would be consultative only.
3. Referendum questions could be introduced only by a member of the government.
4. Questions would have to give a yes-no choice, though there could be several questions including alternatives.
5. The time for debate would be 40 hours in both the Commons and the Senate.
6. The Government would have only 45 days from the approval of the question in which to issue writs.
7. The official referendum campaign would be 47 days. It need not start with the issuance of writs.
8. Writs would be withdrawn in the event of general elections.
9. Individuals could make referendum expenditures without registration subject to a total limit of \$5,000 for expenditures and contributions.
10. Contributions would be limited to \$5,000 per individual or legal person.
11. Funds for the campaign period could be collected by a registered party or committee at any time after the tabling of the Government motion.
12. A general clause permits Government subsidies of campaign expenses by Parliament. The subsidies shall be fixed after the question is approved.
13. There would be no restrictions on freedom of association. Provincial parties would be guaranteed a status equal to that of federal parties. Any other groups could register and spend money.
14. Any registered federal or provincial party or committee could make referendum expenditures with no global limits.
15. Broadcasting provisions are detailed.
16. The Supreme Court would advise on the admissibility of any question. The Superior Courts of the provinces would rule on recounts. The Federal Court would rule on the duties and functions of election officers.
17. Recounts would be automatic if the margin was very small (a one per cent chance of change). As well, they could be ordered by the Superior Court of a province when there is evidence that the votes may have been wrongly counted in such

APPENDICE «4-A»

Comparaison entre les projets de
Loi québécois et fédéral sur le référendum

Version révisée d'un tableau qui fut présenté initialement
par l'honorable Marc Lalonde, avril 1978

Canada

1. Les référendums ne pourraient porter que sur des questions touchant la Constitution.
2. Les référendums seraient tenus à titre consultatif uniquement.
3. Les questions faisant l'objet d'un référendum ne pourraient être proposés que par un membre du gouvernement.
4. Les questions devraient être formulées de façon à permettre aux électeurs de se prononcer par un oui ou par un non, ce qui n'exclut pas la possibilité de poser plusieurs questions y compris des questions alternatives.
5. Le débat durerait quarante heures tant à la Chambre des Communes qu'au Sénat.
6. Après l'approbation d'une question, le gouvernement ne disposerait que de 45 jours pour émettre des brefs de référendum; il ne serait toutefois pas obligé de tenir le référendum.
7. La campagne référendaire officielle aurait une durée de 47 jours. Il n'est pas obligatoire qu'elle débute au moment de l'émission des brefs.
8. Les brefs seraient retirés en cas d'élections générales.
9. toute personne pourrait, sans être enregistrée, engager des dépenses de référendum à la condition que ses contributions et dépenses ne dépassent pas au total la somme de \$5 000.
10. Les contributions seraient limitées à \$5 000 par personne ou personne morale.
11. Les fonds destinés à la campagne référendaire pourraient être réunis par un parti ou par un comité enregistré, en tout temps, après le dépôt de la motion du gouvernement.
12. Une disposition générale autorise le gouvernement à rembourser partiellement les dépenses de la campagne par le Parlement. Le montant de ce remboursement serait fixé après approbation de la question.
13. Il n'y aurait aucune entrave à la liberté d'association. Les partis provinciaux se verraient assurer le même traitement que les partis fédéraux. Tout autre groupe pourrait s'enregistrer et engager des dépenses.
14. Tout comité ou parti fédéral ou provincial enregistré pourrait engager des dépenses de référendum sans que soit imposée une limite globale.
15. Les dispositions relatives à la radiodiffusion sont énoncées en détail dans la loi.
16. La Cour suprême pourrait se prononcer sur la recevabilité de toute question. Les cours supérieures provinciales statueraient sur les recomptages, et la Cour fédérale, sur les devoirs et fonctions des présidents d'élection.
17. Les recomptages se feraient automatiquement dans le cas où la marge serait très mince (possibilité de changement de 1%). En outre, la cour supérieure d'une province pourrait ordonner un tel recomptage lorsqu'il aurait été prouvé que les

a way as to affect the provincial results. Finally, recounts could be by order-in-council. Recounts would be only at the provincial level.

18. Electoral lists would be prepared as in elections, but all registered parties and committees could be present for revision. There would be no new enumeration six months after a previous general election or referendum.

19. All ballots would be in English and in French.

Quebec

1. Referenda could be on any subject, but there could not be more than one referendum on the same subject during the life of one legislature.

2. Referenda could be consultative. They could also be held on legislative measures that had been adopted by the National Assembly. In this case, the measures would be submitted to referendum before being presented for assent.

3. Only the Prime Minister could introduce referenda questions.

4. Questions could give either a yes-no choice between two or more options.

5. The time for debate would be 35 hours in the National Assembly.

6. The Government could not issue writs sooner than 20 days after a question was approved, but the Government could delay issuing the writs as long as it chose. It could not issue writs during or for two weeks after the annual enumeration period.

7. The official campaign would not be less than 28 or 35 days (depending on the time of year in relation to the set procedure for enumeration) nor more than 60 days.

8. Writs would be withdrawn in the event of general elections.

9. Individuals, alone or in groups, could spend up to \$300 to hold a meeting not on behalf of a national committee. All other individual expenses would be forbidden.

10. Contributions would be limited to \$3,000 per elector and there would be no contributions from legal persons. In addition, electors could each contribute \$3,000 to political parties under the normal rules on party finances, and the parties could use this money for referendum purposes subject to a ceiling.

11. Political parties could collect funds before a referendum, subject to a \$3,000 limit per elector, and each umbrella organization could receive from parties up to 25¢ per elector (about \$1.2 million). A second \$3,000 limit per elector applies to funds collected directly by the committees.

votes auraient pu avoir été mal comptés, d'une manière susceptible de modifier les résultats à l'échelle de la province. Enfin, les recomptages pourraient être ordonnés par décret. Ils n'auraient lieu qu'au niveau des provinces.

18. Les listes électorales seraient préparées comme dans le cas des élections, mais tous les partis et comités enregistrés pourraient être présents au moment de la révision. Il n'y aurait pas de nouveau recensement six mois après des élections générales ou un autre référendum.

19. Les bulletins de vote seraient rédigés en anglais et en français.

Québec

1. Les référendums pourraient porter sur n'importe quelle question, mais il ne pourrait y avoir plus d'un référendum sur le même sujet au cours de la même Législature.

2. Les référendums pourraient être tenus à titre consultatif, ou encore porter sur un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, que l'on voudrait soumettre aux électeurs avant de le soumettre à la sanction.

3. Seul le Premier ministre pourrait proposer les questions qui doivent faire l'objet d'un référendum.

4. Les questions pourraient soit donner la possibilité de se prononcer par un oui ou par un non, soit laisser le choix entre plusieurs options.

5. Le débat sur le texte d'une question devant faire l'objet d'une consultation populaire serait de 35 heures à l'Assemblée nationale.

6. Le gouvernement ne pourrait émettre aucun bref avant le vingtième jour suivant celui où le texte d'une question serait approuvé, mais il pourrait aussi en retarder l'émission aussi longtemps qu'il le voudrait. Il ne pourrait émettre aucun bref pendant la période de recensement annuel ou pendant les deux semaines suivantes.

7. La campagne officielle durerait au moins 28 ou 35 jours (selon le moment de l'année relativement au processus établi de recensement) et ne dépasserait pas 60 jours.

8. Les brefs deviendraient nuls en cas d'élections générales.

9. Les particuliers, seuls ou collectivement, pourraient dépenser jusqu'à CONCURRENCE de \$300 pour la tenue d'une réunion qui n'est pas organisée pour le compte d'un organisme parapluie (comité national). Toutes les autres dépenses individuelles seraient interdites.

10. Les contributions seraient limitées à \$3,000 par électeur et les personnes morales ne seraient pas autorisées à en faire. En outre, les électeurs pourraient verser jusqu'à \$3,000 aux partis politiques suivant les règles de financement des partis, et ceux-ci pourraient utiliser les fonds ainsi recueillis aux fins d'un référendum, sous réserve du plafond imposé.

11. Les partis politiques pourraient, avant le référendum, réunir des fonds, sous réserve d'une limite de \$3,000 par électeur, et chaque organisme parapluie pourrait recevoir des partis jusqu'à concurrence de 25¢ par électeur. Une autre limite de \$3,000 par électeur s'appliquerait aux fonds réunis directement par les organismes parapluie.

12. A general clause permits Government subsidies. The amount shall be fixed where the question or bill is approved, and the subsidy sent within three days of the writ of referendum. Subsidies to each committee would be equal. The Director General of Elections must send to electors one brochure explaining each of the options; the text will be prepared by the respective umbrella committees.

13. There would be effective limits on freedom of association because referendum expenses could only be made through the authority of the two (or more) umbrella committees, though other groups could be «affiliated» to the committees. The rules of operation of these committees and any affiliated groups would be decided entirely by the members of the National Assembly who support the respective options and there would be no guarantee that federal or provincial parties outside the National Assembly or citizens groups would be allowed to make expenditures or would be given a "fair" share of the right to make expenditures.

14. Only national committees could make referendum expenditures, and each would be subject to a global limit of 50¢ per elector (about \$2.4 million).

15. There are no broadcasting provision.

16. The Conseil du Référendum would have exclusive jurisdiction on all judicial proceedings relating to a referendum, and its decisions are final and without appeal, except on questions of law, in relation to recounts or on the validity of a referendum. The Conseil would be composed of the Chief Judge of the Provincial Court and two other of its judges named by the Chief Judge.

17. The Conseil du Référendum may receive applications for recounts and order recounts when the facts alleged would be susceptible of changing the total result. Such recounts could be in one or several electoral districts.

18. Electoral lists would be prepared in the annual enumeration as for elections. Revision would include delegates of the umbrella committees.

19. All ballots would be in English and in French, except in native communities where they would be in French and the native language.

12. Une disposition générale autorise le gouvernement à verser des subventions. Le montant en serait fixé au moment de l'adoption du texte d'une question ou d'un projet de loi. Ledit montant, qui devrait être le même pour chacun des organismes parapluie, serait envoyé dans les trois jours de l'émission des brefs de référendum. Le Directeur général des élections doit faire parvenir aux électeurs une brochure qui comportera les options; le texte sera préparé par les organismes parapluie respectifs.

13. La liberté d'association serait effectivement limitée parce que les dépenses ne pourraient être engagées qu'avec l'autorisation de deux organismes parapluie (ou plus) bien que d'autres groupes pourraient être «affiliés» à ces organismes. Les règles de fonctionnement de ces organismes et groupes affiliés seraient établies en détail par les membres de l'Assemblée nationale qui appuient les diverses options et rien ne garantirait que les partis fédéraux ou provinciaux qui ne siègent pas à l'Assemblée nationale ou les groupes de citoyens seraient autorisés à engager des dépenses ou se verraient assurer une «juste» part du droit d'engager des dépenses.

14. Seuls les organismes parapluie pourraient engager des dépenses de référendum, et chacun se verrait imposer une limite globale de 50¢ par électeur (environ 2,4 millions de dollars).

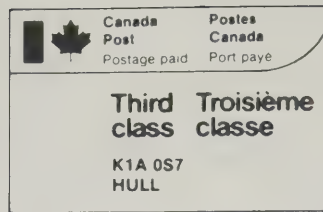
15. Aucune disposition n'est prévue en ce qui concerne la radiodiffusion.

16. Le Conseil du référendum aurait juridiction exclusive sur tout processus judiciaire relatif à un référendum et ses décisions sont finales et sans droit d'appel, exception faite de questions de loi, ou relatives aux demandes de nouveau dépouillement des votes ou ayant trait à la validité d'un référendum. Le Conseil du référendum se composerait du juge en chef de la Cour provinciale et de deux autres juges de cette cour désignée par le juge en chef.

17. Le Conseil du référendum pourrait accueillir une demande de nouveau dépouillement des votes et ordonner qu'il y soit procédé lorsque les faits allégués seraient susceptibles de changer le résultat global de la consultation. Ce nouveau dépouillement pourrait se faire dans une ou plusieurs circonscriptions électorales.

18. Les listes électorales seraient préparées au cours du recensement annuel, comme dans le cas des élections. Les délégués des organismes parapluie seraient au nombre des personnes chargées de la révision.

19. Les bulletins de vote seraient rédigés en anglais et en français; toutefois, ceux qui sont destinés aux localités où vivent les autochtones seraient rédigés en français et dans la langue du lieu.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on
Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office;

Mr. Charles Tierney, Chairman, Elections Committee,
Canadian Radio-Television and Telecommunications
Commission;

Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation Sec-
tion, Department of Justice.

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur
l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provin-
ciales;

M. Charles Tierney, président, Comité des élections, Conseil
de la radiodiffusion et des télécommunications canadien-
nes;

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, Section de la
législation, ministère de la Justice.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-1979

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, February 7, 1979

Le mercredi 7 février 1979

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Second Proceedings on the Subject-matter of Bill C-9
intituled: "An Act respecting Public Referendums in
Canada on Questions relating to the Constitution of
Canada".

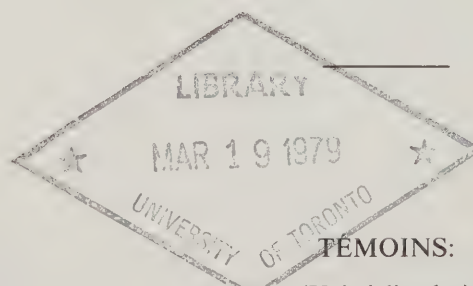
Deuxième fascicule sur la teneur du Bill C-9 intitulé:
«Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada
sur des questions touchant à la Constitution du
Canada».

WITNESSES:

(See back cover)

TEMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
January 24, 1979:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Goldenberg moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-9, intituled: "An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 24 janvier 1979:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Goldenberg propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-9, intitulé: «Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 7, 1979
(7)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:10 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Bourget, Buckwold, Forsey, Godfrey, Goldenberg, Laird, Langlois, Neiman, Robichaud and Wagner. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Marchand.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. J. Lawrence, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee considered the subject-matter of Bill C-9 intitled: "An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada".

Witnesses: Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office; Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice; Mr. J. P. Dewis, Assistant Chief Electoral Officer, Office of the Chief Electoral Officer.

At 3:20 p.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m., Tuesday, February 13, 1979.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 FÉVRIER 1979
(7)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (président).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bourget, Buckwold, Forsey, Godfrey, Goldenberg, Laird, Langlois, Neiman, Robichaud et Wagner. (11)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Marchand.

Aussi présents: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; M. J. Lawrence, recherchiste, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité étudie la teneur du bill C-9, intitulé: «Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada».

Témoins: M. George Anderson, conseiller, groupe de coordination sur l'unité canadienne, bureau des relations fédérales-provinciales; M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice; M. J. P. Dewis, directeur général adjoint des élections, bureau du directeur général des élections.

A 15 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 13 février 1979, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 7, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2 p.m. to consider the subject matter of Bill C-9, respecting Public Referendums in Canada on questions relating to the Constitution of Canada.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I wish to announce to the committee that the Minister of Federal-Provincial Relations, the Honourable John Reid, has agreed to appear as a witness next Tuesday. The committee has reserved every Tuesday until the end of March.

The minister will be here to discuss the underlying policy and to answer questions.

It was suggested at our meeting yesterday that we obtain copies of the legislation providing for the plebiscite on intoxicating liquors in 1898 and on conscription in 1942. I have a few copies of the legislation here. Additional copies are being made and they should be here shortly.

How does the committee wish to proceed? Does the committee want to look at these precedents first, or shall we ask the witnesses to provide some of the information which they said they would look into yesterday? I think perhaps we should start with the witnesses providing such information.

Mr. George Anderson, Adviser, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office: Mr. Thurm was looking up a number of specific points on drafting.

Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Yes, they are drafting points. Two of them were raised yesterday by Senators Godfrey and Forsey. Senator Godfrey raised a question in connection with subclause 32(10) on page 40, line 10. This concerns the difficulty of proof that would arise with the words "within the scope of his authority" and suggested perhaps it should be "in the apparent scope of his authority". I have checked that out and there is a somewhat similar provision in the Combines Investigation Act arising out of the dental case which Senator Godfrey referred to. However, it is not really appropriate here. That is almost a code relating to security cases. I am in agreement with Senator Godfrey that this provision will be considerably strengthened and made more effective if the word "apparent" is included. I suppose it then becomes a matter of policy whether that is desirable in this case.

Senator Godfrey: The common law of agency, at least in Ontario, is that someone is bound by their agent if he is acting within the scope of his authority or apparent authority. This leaves it completely wide open for non-political party groups to get around that provision.

Mr. Thurm: I agree with that.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 février 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier l'objet du bill C-9, concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je désire annoncer au Comité que le ministre des Relations fédérales-provinciales, l'honorable John Reid a accepté de comparaître comme témoin mardi prochain. Le Comité a réservé tous les mardis jusqu'à la fin de mars.

Le ministre se trouvera ici pour discuter de la politique fondamentale et pour répondre aux questions.

Au cours de notre réunion d'hier, il a été proposé que nous trouvions des copies de la loi prévoyant un plébiscite sur les boissons enivrantes, en 1898, et sur la circonscription en 1942. J'ai ici quelques exemplaires de la loi, mais il y en aura d'autres qui arriveront sous peu de la photocopie.

Comment le Comité désire-t-il que nous procédions? Examinons-nous tout d'abord ces précédents ou demanderons-nous aux témoins de fournir quelques-uns des renseignements qu'ils nous avaient promis hier? Il vaudrait peut-être mieux pour commencer laisser les témoins nous fournir ces renseignements?

M. George Anderson, conseiller, groupe de coordination sur l'unité canadienne, bureau des Relations fédérales-provinciales: M. Thurm était en train de vérifier un certain nombre de points précis du libellé.

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice: Oui, il s'agit de questions de rédaction; deux d'entre elles ont été soulevées hier par les sénateurs Godfrey et Forsey. Le sénateur Godfrey a soulevé une question relativement au paragraphe 32(10) à la page 40, lignes 10 et 11. Elle a trait à la difficulté que poseraient les termes «dans les limites de son mandat» pour l'établissement d'une preuve. De l'avis du sénateur, il serait peut-être opportun de préciser «dans les limites apparentes de son mandat». J'ai procédé à une vérification et constaté qu'il y avait une disposition quelque peu similaire dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qui découle de l'affaire dentaire à laquelle le sénateur Godfrey a fait allusion. Toutefois, elle ne se rapporte pas vraiment à notre question. Il s'agit presque d'un code concernant les cas de sécurité. Je suis d'accord avec le sénateur Godfrey sur le fait que cette disposition serait considérablement renforcée et rendue plus efficace si on ajoutait le mot «apparentes». Quant à savoir s'il faut vraiment l'insérer dans le cas présent, je suppose que c'est une question de politique.

Le sénateur Godfrey: Le droit, du moins en Ontario veut que le mandataire soit lié par les actes de son agent si celui-ci agit dans le cadre de son mandat ou de son mandat apparent. Cela laisse toute latitude aux groupes autres que les partis politiques pour contourner cette disposition.

M. Thurm: Je suis d'accord.

[Text]

The other question was raised by Senator Forsey and was in connection with subclause 21(2). He queried why the notice of the appointment of the new auditor should not also be signed by the leader, as indicated in subsection 21(1). The answer to that is found in subsection 21(2) which is on page 24. The notice is to be in prescribed form, and the matter of who should sign it can be dealt with in the form itself. It may be more appropriate to leave that to the agent—in this case it is a registered party, not as in clause 21 where the party seeking registration has not been registered. That is the explanation.

Senator Godfrey: There just seems to be a little inconsistency there. However, I do not think it is a matter of any substance.

Mr. Thurm: Another point was raised by Senator Forsey. He queried the use of the expression, "that the House of Commons stands dissolved" in paragraph (a) of subclause 3(5) on page 6, lines 36 and 37. Some research has been done since yesterday by Mr. du Plessis and myself on that, and it all leads in one direction, that Senator Forsey is absolutely correct.

Senator Godfrey: Were you ever in any doubt?

Mr. Thurm: There is one little escape hatch for the draftsman. Going back as far as 1715 the expression has been, "the dissolution of Parliament". Unfortunately for the draftsman, he read the British North America Act very carefully, and in that act the only expression that is used is, "the dissolution of the House of Commons". In section 50 there is no mention of the "dissolution of Parliament". That is all I have to say on that point.

The Chairman: Do you have anything you want to add to what you said yesterday, Mr. Anderson?

Mr. Anderson: I think I should draw the attention of the committee to the fact that I was misinformed, although I hedged my bets very considerably yesterday. The question in the 1942 referendum did finally appear in the act. My understanding is that it was put in at the legislative stage. You will see that when it is distributed.

Senator Asselin: Do you remember what the question was?

Mr. Anderson: The question was: "Are you in favour of releasing the government from any obligation arising out of any past commitments restricting the methods of raising men for military service? Yes or no."

Senator Robichaud: It does not say "from Quebec"?

Mr. Anderson: It does not.

The Chairman: I will send around the table the copies of the 1942 legislation which I have in French and English, and also one copy of the 1898 legislation. Further copies are being made.

Mr. Anderson: I have an extra copy of the English version of the 1942 legislation.

The Chairman: I thought the members of the committee would take a glance at those. As I said, copies will be available for everybody any minute now.

[Traduction]

L'autre question a été soulevée par le sénateur Forsey et avait trait au paragraphe 21(2). Il a demandé pourquoi l'avis de nomination du nouveau vérificateur ne devait pas être également signé par le chef, comme indiqué au paragraphe 21(1). La réponse se trouve au paragraphe 21(2), à la page 24. L'avis doit être fourni dans la formule prescrite et la question de savoir qui doit le signer peut être précisée dans la formule elle-même. Il peut s'avérer plus approprié de laisser cela à l'agent. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'un parti enregistré, ce qui n'est pas le cas à l'article 21 où le parti qui cherche à se faire enregistrer ne l'a pas encore été. C'est là l'explication.

Le sénateur Godfrey: Il semble y avoir une petite contradiction, mais je ne pense pas que ce soit très important.

M. Thurm: Une autre question a été soulevée par le sénateur Forsey. Il a posé des questions sur l'utilisation de l'expression "... au cours de la dissolution de la Chambre des communes ..." à l'alinéa a) du paragraphe 3(5), page 6, lignes 37 et 38. Depuis hier, M. du Plessis et moi-même avons procédé à quelques recherches à ce sujet et elles tendent toutes à démontrer une seule chose: le sénateur Forsey a parfaitement raison.

Le sénateur Godfrey: En avez-vous jamais douté?

M. Thurm: Il y a une petite échappatoire pour le rédacteur. En remontant jusqu'à 1715, l'expression était «la dissolution du Parlement». Malheureusement pour le rédacteur, il a lu très attentivement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dans lequel la seule expression utilisée est «la dissolution de la Chambre des communes». A l'article 50, il n'est pas fait mention de la «dissolution du Parlement». C'est tout ce que j'ai à dire sur cette question.

Le président: Désirez-vous ajouter quelque chose à ce que vous avez déclaré hier, M. Anderson?

M. Anderson: Je pense que je dois signaler au Comité que j'ai été mal informé. La question dans le référendum de 1942 était finalement mentionnée dans la loi. D'après ce que je comprends, elle a été présentée à l'étape législative. Vous verrez cela lorsqu'elle sera distribuée.

Le sénateur Asselin: Vous souvenez-vous quelle était la question?

M. Anderson: La question était la suivante: Consentez-vous à libérer le Gouvernement de toute obligation résultant d'engagements antérieurs restreignant les méthodes de mobilisation pour le service militaire? Oui ou non.

Le sénateur Robichaud: Elle ne précise pas de Québec?

M. Anderson: Non.

Le président: Je vais faire circuler autour de la table des copies de la loi de 1942 dont je possède des textes français et anglais, ainsi qu'un exemplaire de la loi de 1898. D'autres exemplaires sont en train d'être tirés.

M. Anderson: J'ai un exemplaire supplémentaire de la version anglaise de la loi de 1942.

Le président: J'ai pensé que les députés y jetteraient un coup d'œil. Comme je vous l'ai dit, tout le monde en aura sous peu un exemplaire.

[Text]

Senator Robichaud: I have a question I should like to put to Mr. Anderson on the 1898 plebiscite. There is no provision anywhere that the result of the plebiscite would be binding on the government.

Mr. Anderson: That is correct. In the event, as you may recall—

Senator Robichaud: No, I don't.

Mr. Anderson: I was not suggesting you might recall from firsthand experience! There was a majority in favour of going "dry" in the nine provinces, other than Quebec. In Quebec there was a "wet" majority. The overall majority was "dry", but given the way the country split the government chose not to act.

The Chairman: That is right.

Senator Robichaud: To maintain prohibition.

Mr. Anderson: No. There was no prohibition at this stage. I am not sure of the full history. I am sure some people present know a great deal more about it than I do. I think this is when things started moving towards local option.

Senator Forsey: No, they started long before that on local option. There was the Canada Temperance Act.

Senator Buckwold: There was no limit at that time on contributions from bootleggers.

Senator Flynn: The government decided not to go at all.

The Chairman: That is right.

Senator Flynn: It is not the same case as conscription.

Senator Bourget: You will have to bring back the answer of 1940, then you will see where it comes from. You will see if it was for Quebec or some other provinces. Just read back to the speeches made by your party in May, 1940.

Senator Flynn: I remember yours anyway.

Senator Bourget: I don't mind your reading them.

The Chairman: Honourable senators, I told you yesterday that if you wanted to discuss conscription I will name a subcommittee on conscription and you can meet in another room. Is there anything in these two precedents that is of interest now?

Senator Wagner: Of course, there is a good deal of difference between the 1942 legislation and the referendum legislation we have now. This copy of the legislation has been given to us as background material, but the essential difference is that in 1942 there was a very precise question asked—"Are you for or against" and so on. I was wondering if the draftsmen, or those who have been working on the precedent referendum legislation, have envisaged the possibility that we could amend the present law on referenda to include a precise question. For instance, if a referendum is considered on the matter of the separation of Quebec, we could have an amend-

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: J'aurais une question à poser à M. Anderson au sujet du plébiscite de 1898. Aucune disposition ne stipule que le résultat de ce plébiscite obligerait le gouvernement.

M. Anderson: C'est exact. Dans ce cas, comme vous pouvez vous le rappeler—

Le sénateur Robichaud: Non, je ne m'en souviens pas.

M. Anderson: Je ne présumais pas que vous pouviez vous en rappeler de prime abord. A l'époque, une majorité favorisait la prohibition dans neuf provinces, sauf au Québec où la majorité s'opposait à cette mesure. Même si la majorité optait en faveur de la prohibition, vu la coupure que cela suscitait au pays, le gouvernement a décidé de ne pas agir.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Pour maintenir la prohibition.

M. Anderson: Non. Aucune prohibition n'a alors été décrétée. Je ne suis pas certain de connaître toute l'histoire. Je suis convaincu que certains d'entre vous en connaissent beaucoup plus que moi à ce sujet. Je crois que c'est à ce moment-là que le gouvernement a commencé à songer à l'option locale.

Le sénateur Forsey: Non cela a commencé bien avant. Il y a eu la Loi canadienne sur la tempérance.

Le sénateur Buckwold: Aucune limite n'était alors imposée aux contributions provenant des contrebandiers.

Le sénateur Flynn: Le gouvernement décida de pas se mouiller du tout.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas la même chose que pour la conscription.

Le sénateur Bourget: Vous devrez ramener la réponse de 1940 afin d'en saisir la provenance. Vous verrez si c'était pour le Québec ou d'autres provinces. Vous n'avez qu'à relire les discours prononcés par les membres de votre parti en mai 1940.

Le sénateur Flynn: Je me souviens très bien des vôtres.

Le sénateur Bourget: Cela ne me gêne pas que vous les lisiez.

Le président: Honorables sénateurs, je vous ai dit hier que si vous vouliez discuter de la conscription je nommerais un sous-comité sur la conscription et que vous pourriez vous réunir dans une autre salle. Y a-t-il quelque chose dans ces deux précédents qui revête un certain intérêt pour l'instant?

Le sénateur Wagner: Il y a naturellement d'énormes différences entre le Loi de 1942 et la Loi sur le référendum que nous étudions actuellement. Cet exemplaire du texte législatif nous a été remis en guise d'information mais la différence essentielle est qu'en 1942 une question très précise était posée: «Êtes-vous pour ou contre» etc. Je me demandais si les rédacteurs, ou ceux qui ont travaillé à la rédaction de la législation antérieure sur le référendum, avaient songé à la possibilité que nous puissions modifier la Loi actuelle sur le référendum dans le but d'y inclure une question précise. Si nous songions par exemple à tenir un référendum sur la question de la séparation

[Text]

ment that the question be, "Are you for or against the separation of Quebec?" Is that envisaged by the draftsmen at this stage, or could it be envisaged?

Mr. Anderson: We have great powers of envisionment, or whatever the term may be, if there is one. I think you are dealing with the central policy of this bill, and perhaps you would want to put the question to Mr. Reid when he comes before the committee next week. The government's essential policy at present is that there will be a framework bill which will put the government in a position of being able to have a referendum at relatively short notice should the need arise. As you know, the government at present does not intend to hold a referendum.

As I think I explained yesterday, in the present context of considerable controls on elections to which the government would want to adapt to a referendum, there are a great many steps that will have to be taken before we actually get to the day on which the vote will be held. That is one of the reasons why the government has opted for framework legislation, so that it would be able to move quickly should the need arise. If you want to contest that, or get a defence of the policy beyond what I have said, I think you should address that to Mr. Reid.

Senator Wagner: I would not like to burden you with a question of policy. We will keep that for next week.

From the draftsmen's point of view, is it possible to envisage at this stage an amendment that could be made, either by this committee or by the other place, which would include a precise question? Is that feasible from the draftsmen's point of view in the legislative process?

Mr. Anderson: Oh yes.

Senator Marchand: What would be the purpose of that? You would have specific question included in the law?

Senator Wagner: Yes.

Mr. Anderson: It is possible in the sense that Parliament can do it.

Senator Marchand: I am afraid it is very difficult. It all depends on the political situation.

Senator Wagner: I am not questioning the political situation, and I am not asking a question on policy. I am asking the draftsmen, who are here as experts, whether when they drafted this legislation they had in mind that it could be amended. I presume they have in mind that it can be amended.

Senator Marchand: Are you talking about what we have been handed or Bill C-9?

Senator Wagner: Bill C-9. If it can be amended, is it possible to have amongst the amendments a provision for a precise question? I have given as an example, "Are you for or against separation in Quebec?"

Senator Marchand: If the question is put like that, all municipalities are going to vote for it.

[Traduction]

du Québec, nous pourrions formuler un amendement de sorte que notre question soit ainsi libellée: «Êtes-vous pour ou contre la séparation du Québec?» Les rédacteurs ont-ils envisagé cette possibilité ou pourraient-ils l'envisager?

M. Anderson: Nous disposons de très grands pouvoirs de devins, ou peu importe l'expression, s'il en existe une. Je crois que vous touchez au principe essentiel de ce projet de loi; vous voudrez, peut-être poser votre question à M. Reid lorsqu'il comparaitra devant le Comité la semaine prochaine. A l'heure actuelle, pour le gouvernement, il est essentiel que nous nous dotions d'un projet de loi-cadre pour lui permettre de tenir un référendum à plus ou moins court terme si le besoin s'en faisait sentir. Comme vous le savez, le gouvernement n'a pas pour l'instant l'intention de tenir un référendum.

Comme je crois l'avoir expliqué hier, dans le contexte actuel des contrôles importants régissant les élections auxquels le gouvernement voudrait adapter à un référendum, un grand nombre de mesures devront être prises avant que ne vienne le jour du vote. C'est une des raisons pour lesquelles le gouvernement a opté pour une loi-cadre, afin de pouvoir agir rapidement si le besoin s'en faisait sentir. Si c'est ce que vous voulez contester, ou entendre quelqu'un d'autre défendre ce principe, je crois que vous devriez poser cette question à M. Reid.

Le sénateur Wagner: Je n'aimerais pas vous accabler avec une question de principe. Nous la garderons pour la semaine prochaine.

Du point de vue des rédacteurs, est-il possible d'envisager pour l'instant une modification qui pourrait être apportée, soit par notre comité ou par le comité de l'autre endroit, et qui comporterait une question précise? D'après les rédacteurs, est-ce réalisable dans le cadre du processus législatif?

M. Anderson: Oui.

Le sénateur Marchand: Quel en serait l'objectif? Inclueriez-vous dans la loi une question précise?

Le sénateur Wagner: Oui.

M. Anderson: C'est possible en ce sens que le Parlement peut le faire.

Le sénateur Marchand: J'ai bien peur que ce soit très difficile. Tout dépend de la situation politique.

Le sénateur Wagner: Je ne conteste pas la situation politique, et je ne pose pas une question ayant trait à la politique. Je demande aux rédacteurs, qui sont ici en tant que spécialistes, si, lorsqu'ils ont rédigé ce projet de loi, ils ont songé à la possibilité qu'on puisse y apporter des modifications. Je suppose que oui.

Le sénateur Marchand: Parlez-vous des questions que nous avons traitées ou du Bill C-9?

Le sénateur Wagner: Du Bill C-9. Si des modifications peuvent être apportées, est-il possible d'y inclure une disposition prévoyant une question précise? J'ai donné un exemple: «Êtes-vous pour ou contre la séparation du Québec?»

Le sénateur Marchand: Si la question est posée de cette façon, toutes les municipalités voteront en faveur.

[Text]

Senator Wagner: There we are getting into politics. I am trying to refrain from going into that. I am limiting myself.

Senator Marchand: You want to limit the government from going into politics?

Senator Wagner: We are now in the second day of this committee. This was mentioned the other day.

Senator Flynn: I think the answer is yes.

Senator Neiman: Senator Wagner, would this not be implicit in the wording on page 6 which says that the question shall be put in such a way that the voter can answer "yes" or "no" or be given two clear options. Is this what you are getting at? The question itself would have to be put in a specific way.

Senator Wagner: I am using as a basis the document which has just been handed to us. I am trying to find out if we can make use of what is in that first document, the 1942 legislation, and if we can amend the present legislation in order to be more precise and have that kind of question included.

The Chairman: I think the answer is that the circumstances are very different. It so happens that last night I read the communiqué of the Prime Minister's last press conference in Ottawa on January 26.

He said:

Well, I have talked about our referendum legislation before we introduced it. And I said it was an instrument that we might have to use if the PQ use their referendum improperly, got improper questions or got unclear answers. I said we might have to use it in Quebec or we might have to use it in the whole country. I don't think I can say any more than that. We need that instrument. I don't think the idea of referenda is one which I would have come to naturally unless the PQ had brought it in. I think by way of guile in order to bring separatism in by the back door. But if they are going to use that kind of instrument I think we should be prepared to use it. I would not say now in what way we would use it precisely. It would depend on when their referendum came what kind of question they asked and so on and so on. But certainly we are passing the law so that we have that bit in our arsenal.

In other words, the question under a federal referendum cannot be decided upon at this time because it is, in effect, conditional on the question that Quebec may ask in its referendum.

Senator Flynn: You are not suggesting the government would not use it before the Quebec referendum?

The Chairman: I am not in the confidence of the government.

Senator Flynn: The law would be there before the Quebec referendum. It is not because the Prime Minister stated that

[Traduction]

Le sénateur Wagner: Et voilà la politique qui se met de la partie. J'essaie de vous empêcher de vous enliser dans cette question. Je m'impose moi-même des limites.

Le sénateur Marchand: Vous voulez empêcher le gouvernement de faire de la politique?

Le sénateur Wagner: Cela fait deux jours que nous étudions cette question. Nous en avons déjà parlé hier.

Le sénateur Flynn: Je crois que la réponse est oui.

Le sénateur Neiman: Sénateur Wagner, ne serait-ce pas implicite dans le libellé qui se trouve à la page 6 où il est dit que la question devrait être posée de telle façon que le voteur puisse répondre par un «oui» ou par un «non» ou qu'on lui propose deux options bien précises. Est-ce là où vous voulez en venir? La question elle-même devrait être rédigée de façon précise.

Le sénateur Wagner: Je me fonde sur le document qu'on nous a remis. J'essaie de savoir si nous pouvons nous servir de ce qui se trouve dans le premier document, la législation de 1942, et si nous pouvons modifier le projet actuel afin de le rendre plus précis et d'y inclure ce genre de question.

Le président: Je crois qu'il faut répondre que les circonstances sont très différentes. Je lisais justement hier soir le communiqué de la dernière conférence de presse du premier ministre qui a eu lieu le 26 janvier à Ottawa.

Il déclarait:

J'avais parlé de notre projet de loi sur la tenue d'un référendum avant de le déposer et déclaré qu'il s'agissait d'un instrument que nous pourrions avoir à utiliser si le PQ utilisait le sien à mauvais escient, posait des questions inappropriées ou obtenait des réponses équivoques. J'ai déclaré que nous pourrions avoir à l'utiliser au Québec ou dans tout le pays. Je ne crois pas pouvoir ajouter autre chose. Il nous faut cet instrument. Je ne crois pas que j'aurais spontanément suggéré la tenue d'un référendum si le PQ ne l'avait fait, par ruse je pense, pour amener le séparatisme par la porte de service. Mais s'il doit utiliser cet outil, je pense que nous devons nous aussi être prêts à nous en servir. Je ne saurais dire pour l'instant de quelle façon nous le ferions. Tout dépendra du moment choisi pour la tenue du référendum québécois, du type de questions qui seront posées ainsi de suite. Mais il est certain que nous adopterons la loi pour en disposer dans notre arsenal.

Autrement dit, on ne peut prévoir quelles questions seraient posées dans le cadre d'un référendum fédéral parce que tout dépend de la question que Québec pourra poser lors du sien.

Le sénateur Flynn: Ne laissez-vous pas entendre que le gouvernement ne l'utiliserait pas avant qu'ait eu lieu le référendum québécois?

Le président: Je ne suis pas dans le secret du gouvernement.

Le sénateur Flynn: La loi serait adoptée avant la tenue du référendum québécois. Ce n'est pas parce que le Premier

[Text]

he would want to correct the Quebec referendum that he would use it. He might use it before.

The Chairman: Yes, if the question is improper or unclear, he might use it before.

Senator Flynn: Mr. Knowles said that he could go first.

Senator Laird: Mr. Chairman, are we not fully protected by subclause (5) which requires a joint motion by the House of Commons and the Senate?

Senator Flynn: The Liberal government is amply protected!

Senator Laird: But not the others. Well, I feel that a lot of us take the point of view that this is not strictly governmental.

Senator Flynn: I agree, but if you think it is not governmental, then why do you not require a two-thirds majority in both houses?

Senator Godfrey: This Prohibition Plebiscite Act—and I draw attention to the fact that that was in the days before they used euphemisms such as “temperance”; they called a spade a spade in those days—is a very short act. It just incorporates the whole of the Dominion Elections Act, which was not possible in this bill. That is why this bill really sets out the differences and is of such great length. If the Dominion Elections Act could have been incorporated, you would not need this referendum bill. That is really the essential bill. They accomplished in one paragraph what takes pages and pages here.

Senator Wagner: Perhaps my point is not clear. I am referring to the 1942 plebiscite. My question is, from a draftsman's point of view, is it possible to amend this present legislation by inserting a precise question? I got the answer from Mr. Anderson that it is possible. I am not going beyond that. I am not going to find out whether we are sufficiently covered by this legislation, whether politically it would be right or whether the present atmosphere is correct. I wanted to find out from that very precise and possibly legalistic point of view if it is possible. If, for example, next week this committee decides to prepare an amendment, we want to know if it is possible to do it and if we have that authority from the experts.

Senator Forsey: Surely we can propose any amendment we want to.

The Chairman: It is for parliament to decide whether it will accept it.

Senator Flynn: If the amendment were of such importance that it would affect the bill as a whole, it would require a lot of modification.

Senator Robichaud: Such an amendment is out of order.

Senator Flynn: I think it is feasible, and we have the reply from the experts.

[Traduction]

ministre a déclaré qu'il souhaiterait réparer les lacunes du référendum québécois qu'il souhaiterait l'utiliser. Il pourrait le faire avant.

Le président: Oui, si la question ne convient pas, ou si elle est ambiguë il pourrait l'utiliser avant.

Le sénateur Flynn: Monsieur Knowles a déclaré qu'il pourrait le faire avant.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, ne sommes-nous pas entièrement protégés par le paragraphe 5 qui prévoit une motion conjointe de la Chambre des communes et du Sénat?

Le sénateur Flynn: Le gouvernement libéral est amplement protégé.

Le sénateur Laird: Mais pas les autres. J'estime que bon nombre d'entre nous défendent un point de vue qui n'est pas à proprement parler celui d'un gouvernement.

Le sénateur Flynn: J'en conviens mais si vous pensez qu'il n'est pas celui d'un gouvernemental pourquoi ne réclamez-vous alors pas une majorité des deux tiers dans les deux chambres?

Le sénateur Godfrey: Cette loi interdisant les plébiscites—et j'attire votre attention sur le fait qu'autrefois on utilisait des euphémismes comme «tempérance»; on appelait un chat un chat à cette époque—cette loi, dis-je, est très brève. Elle inclut l'ensemble de la Loi électorale du Canada, ce qui n'était pas possible dans ce projet de loi. C'est pourquoi ce bill établit clairement les différences, et qu'il est si volumineux. Si la Loi électorale du Canada avait pu être incorporée, nous n'aurions pas eu besoin de ce projet de loi sur la tenue d'un référendum. C'est vraiment le projet de loi essentiel. On a accompli en un paragraphe ce qui a nécessité ici des pages et des pages.

Le sénateur Wagner: Peut-être ne suis-je pas clair. Je parle du plébiscite de 1942. Je pose cette question du point de vue du rédacteur: à savoir s'il est possible de modifier la législation actuelle en y insérant une question précise. M. Anderson m'a répondu que oui. Je ne poursuivrai donc pas plus avant. Je ne tenterai pas de savoir si cette législation nous offre une protection suffisante, si d'un point de vue politique ce serait correct, si le climat actuel convient. Je voulais savoir de ce point de vue très précis et peut-être même formaliste si la chose était possible. Par exemple, si la semaine prochaine ce Comité décidait de préparer une modification, pourrait-il le faire? Les spécialistes de ces questions nous en reconnaissent-ils le pouvoir.

Le sénateur Forsey: Nous pouvons certainement proposer n'importe quelle modification.

Le président: Il revient au Parlement de décider s'il convient de l'accepter.

Le sénateur Flynn: Si la modification avait une telle importance qu'elle bouleverserait le projet de loi tout entier, il faudrait apporter beaucoup de changements.

Le sénateur Robichaud: Pareille modification est hors de question.

Le sénateur Flynn: Je pense que c'est faisable. Les experts nous ont d'ailleurs déjà répondu.

[Text]

Senator Langlois: Mr. Chairman, I think the answer that Senator Wagner got from the witness is correct. We have the power to make an amendment in this committee. Whether it is carried through the houses of Parliament is another matter. But even if we have this power, we cannot at this time, unless we are wizards, try to formulate a question to be valid in two years' time. We are still two years away from the Quebec referendum. We do not know what question will be put to the people of Quebec. How can we now formulate such a question?

We have sufficient protection by this possibility of a debate in both houses and also by subclause (3) on page 6 saying that the question formulated in the Order in Council must be answered by "yes" or "no". We are sure to get a very definite question to which the answer should be "yes" or "no". I think that is sufficient protection. That is as far as we can go at this stage of the game.

The Chairman: Are there any other questions to the witnesses?

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I discussed with Mr. Anderson, after the meeting yesterday, the question of contributions from governments.

In the definition it indicates that local government is included in "government". I want to know if the restriction, the \$5,000 limit, applies to a local government that may be very interested in a particular question that may be put in an area, to the extent that it is prepared to put a lot of money in as a local government contribution. What restriction would there be on a province's making such a contribution? The definition I saw says, "A person, group or political party."

Mr. Anderson: You are quite right, Senator Buckwold. The bill would not limit the ability of a government, whether a provincial government or, municipal government, to make a contribution under this act in relation to a federal referendum.

Senator Buckwold: Do you consider this an omission that should be rectified?

Senator Flynn: You could not have federal legislation binding on provincial governments.

Mr. Anderson: We are coming close to a question of policy because the reason for this limitation was not a technical one; it is a policy one. The main policy is that the federal government is acting as a government, and in acting as a government it does not intend to constrain the ability of other governments to act for themselves.

Senator Buckwold: Is there any limitation on what the federal government can do in supporting their position on a referendum?

Mr. Anderson: There is a clause dealing with contributions and subsidies to parties. It sets out that that would be done through the clause dealing with government financial assist-

[Traduction]

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, je pense que le sénateur Wagner a obtenu du témoin la réponse juste. Nous avons le pouvoir d'apporter une modification dans le cadre des travaux de ce Comité. Toutefois c'est une toute autre affaire que de savoir si elle sera adoptée par les Chambres du Parlement. Mais même si nous avons ce pouvoir, nous ne pouvons pour l'instant, à moins d'être magicien, essayer de formuler une question qui sera toujours valable dans deux ans. Nous ne connaissons pas la question qui sera posée à la population québécoise. Comment pouvons-nous rédiger maintenant pareille question?

Nous jouissons d'une protection suffisante grâce à cette possibilité d'un débat dans les deux Chambres et aussi par que le paragraphe (3) à la page 6, prévoit qu'il faudra répondre à la question formulée dans le décret par «oui» ou «non». Nous sommes donc certain qu'il s'agira d'une question très précise à laquelle il faudrait répondre par «oui» ou «non». Cette protection me semble suffisante. C'est tout ce que nous pouvons faire pour l'instant.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser aux témoins?

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec M. Anderson après la réunion d'hier au sujet de la question des contributions des gouvernements.

La définition indique que le gouvernement local est inclus dans un «gouvernement». Je veux savoir si la restriction, la limite de \$5,000, s'applique à un gouvernement local qui s'intéresserait de près à une question portant sur un certain domaine, et pour laquelle il serait disposé à verser beaucoup d'argent à titre de contributions d'un gouvernement local. Quelle restriction serait imposée à une province qui voudrait faire une telle contribution? La définition de cotisant parle d'«une personne, un groupe, un parti politique».

M. Anderson: Vous avez tout à fait raison, sénateur Buckwold: le projet de loi ne limiterait en rien le pouvoir d'un gouvernement, qu'il s'agisse d'un gouvernement provincial ou municipal, de verser une contribution en conformité de cette loi dans le cadre d'un référendum fédéral.

Le sénateur Buckwold: Pensez-vous qu'il s'agisse d'une omission qu'il faudrait réparer?

Le sénateur Flynn: On ne peut adopter de législation fédérale qui lie les gouvernements des provinces.

M. Anderson: Il s'agit presque d'une question de politique, car la raison de cette limite n'était pas d'ordre technique, mais bien politique. Le grand principe veut que le gouvernement fédéral agisse en tant que gouvernement et que ce faisant il n'a pas l'intention de réduire le pouvoir des autres gouvernements d'agir en leur propre nom.

Le sénateur Buckwold: Existe-t-il des limites à ce que le gouvernement fédéral peut faire pour défendre sa position dans le cadre d'un référendum?

M. Anderson: Il existe une disposition portant sur les contributions et les subventions aux partis. Elle expose ce qui pourrait être fait en vertu de la disposition portant sur l'aide

[Text]

ance. This would be done through a vote of Parliament. In addition to that, there is provision—

Senator Buckwold: Is there any limitation?

Mr. Anderson: The government cannot spend money that is not voted by Parliament. There would be no limitation on the amount of money spent on the referendum. The question is whether there would be such a vote, and it would be most unlikely.

Senator Buckwold: Following Senator Wagner's question on a Quebec referendum, if such a referendum were to be held under this bill could the federal government spend a million dollars supporting its position, and could the province spend \$2 million supporting their referendum? Is there any limitation or control over what governments can spend in trying to publicize their cases?

Mr. Anderson: No, there is not, nor is there in the Quebec legislation. The limitations are the normal limitations which governments operate under. In the case of the Quebec legislation, that legislation does not constrain the ability of the federal government to spend money in the province of Quebec during the referendum period.

Senator Buckwold: I draw this to the attention of the chairman of the committee. This leaves open a tremendous area of expense.

Senator Langlois: It will be a battle of dollars.

Senator Flynn: Taxpayers' dollars.

The Chairman: I must say that I did not read the bill to imply that governments will make contributions, except insofar as clause 10 headed "Government Financial Assistance" is concerned. However, I may be wrong.

Senator Flynn: The case is clear. For instance, if the National Assembly voted for \$2 million to be spent on publicity favouring a referendum on Quebec's separation, this budget could be applied to a federal referendum.

Senator Bourget: Would they allow that in Quebec?

Senator Flynn: I do not know. This legislation would not be binding on the provincial government. I think the witness said that the federal government could vote to spend the same amount of dollars on a Quebec referendum, and the Quebec legislation would have no application either. Is that your conclusion?

Mr. Anderson: I did not hear everything you said.

Senator Flynn: That would not prevent the government of Quebec from spending millions of dollars to counter a referendum organized by the federal government, nor would this legislation prevent the federal government from spending money authorized by Parliament to fight a Quebec referendum.

[Traduction]

financière gouvernementale. Il faudrait recourir à un vote du Parlement. En outre, il existe une disposition . . .

Le sénateur Buckwold: Existe-t-il d'autres limites?

M. Anderson: Le gouvernement n'est pas habilité à dépenser des sommes sans l'autorisation du Parlement. Il n'y aurait autrement aucune limite aux sommes consacrées au référendum. Il s'agit donc de déterminer si on procéderait à un tel vote, ce qui est fort peu vraisemblable.

Le sénateur Buckwold: Pour en revenir à la question du sénateur Wagner, si un référendum était tenu au Québec aux termes de ce projet de loi, le gouvernement fédéral pourrait-il dépenser un million de dollars pour appuyer sa position et la province serait-elle autorisée à consacrer deux millions de dollars pour défendre son propre référendum? Existe-t-il des dispositions limitant ou contrôlant les sommes que les gouvernements sont autorisés à dépenser pour défendre leurs causes?

M. Anderson: Non; et il n'en existe pas non plus dans la loi québécoise. Les seules limites qui existent sont les limites normales des gouvernements. La loi québécoise ne prévoit aucune restriction pour ce qui est des sommes que le gouvernement fédéral peut dépenser dans la province de Québec pendant la période du référendum.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais attirer l'attention du président du Comité sur cette question. Cela pourrait donner lieu à des dépenses illimitées.

Le sénateur Langlois: Ce serait la bataille de l'argent.

Le sénateur Flynn: L'argent des contribuables.

Le président: Je dois avouer que je n'ai pas eu l'impression qu'il ressortait de ce projet de loi que les gouvernements feraient des contributions, sauf à l'article 10 intitulé «Aide financière du gouvernement». Je peux évidemment me tromper.

Le sénateur Flynn: C'est très clair. Par exemple, si l'Assemblée nationale vote un crédit de deux millions de dollars pour financer une campagne en faveur d'un référendum sur la séparation du Québec, ce budget pourrait également s'appliquer à un référendum fédéral.

Le sénateur Bourget: Admettraient-ils cela à Québec?

Le sénateur Flynn: Je l'ignore. Cette loi ne lierait aucunement le gouvernement provincial. Il me semble que le témoin a dit que le gouvernement fédéral pourrait voter des crédits d'un montant équivalent advenant un référendum québécois, mais la loi québécoise ne s'appliquerait pas non plus ici. Est-ce bien ce que vous en avez conclu?

M. Anderson: Je n'ai pas bien entendu tout ce que vous avez dit.

Le sénateur Flynn: Cette disposition ne pourrait empêcher le gouvernement du Québec de consacrer des millions de dollars pour contrer un référendum organisé par le gouvernement fédéral, tout comme elle n'empêcherait pas non plus le gouvernement fédéral de consacrer de l'argent, avec l'autorisation du Parlement, pour lutter contre un référendum québécois.

[Text]

Mr. Anderson: You are correct on both counts, senator, but of course it does nothing to enable that. It is totally neutral in this regard.

The two clauses of the bill which deal with governments spending money in relation to a referendum are clause 10, which involves Parliament appropriating funds, and clause 30, which has to do with information programs conducted by the Chief Electoral Officer.

Senator Flynn: What I am saying, in other words, is that this legislation we are studying has no application to a provincial referendum—a Quebec referendum.

Mr. Anderson: Absolutely none.

Senator Flynn: Nor does the Quebec legislation have any application to the federal legislation?

Mr. Anderson: Once again, senator, you are correct.

Senator Flynn: Both governments may spend a large amount of money and distort what is intended by both pieces of legislation. I do not say it is correct, but it is there.

The Chairman: In other words, Senator Flynn, what you are saying is that neither the bill before us nor the Quebec legislation provide for government expenditures, but they do not preclude government expenditures.

Senator Flynn: With regard to a referendum conducted by another government.

The Chairman: I think that is correct. I think that is a proper question to put to the minister when he appears before us next week.

Senator Godfrey: Would the federal government have the power under this bill to prohibit a provincial government—for example, the Quebec government—from making contributions?

Mr. Anderson: No.

Senator Langlois: Mr. Chairman, the legislation goes further than that in that clause 10 authorizes the Receiver General to reimburse any political party.

Senator Flynn: We are not dealing with political parties; we are dealing with governments.

Senator Langlois: That goes far enough. A provincial party could be the Parti Québécois.

Senator Flynn: I agree with you, but let us suppose we were to hold a referendum, the government of Quebec—and I am not speaking necessarily of the Parti Québécois—could, with the proper approval from the National Assembly, appropriate millions of dollars to fight a federal referendum, and, conversely, the federal government could appropriate large sums of money to fight a Quebec referendum.

Senator Langlois: I am not arguing with you. I said that the legislation goes further than that. It enables the Parti Québécois

[Traduction]

M. Anderson: Vous avez raison dans les deux cas, sénateur mais, bien entendu, la loi ne traite pas de ces questions. Elle est absolument neutre à cet égard.

Les deux articles du projet de loi qui traitent des sommes consacrées par les gouvernements en rapport avec un référendum sont l'article 10, qui concerne les crédits votés par le Parlement, et l'article 30 qui porte sur les programmes d'information dirigés par le Directeur général des élections.

Le sénateur Flynn: C'est ce que j'essayais d'expliquer. En d'autres termes, le projet dont nous sommes actuellement saisis ne s'applique pas à un référendum provincial, un référendum québécois par exemple?

M. Anderson: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Et la loi québécoise ne s'applique pas au fédéral.

M. Anderson: Encore une fois, sénateur, vous avez absolument raison.

Le sénateur Flynn: Les deux gouvernements pourraient dépenser des sommes considérables et fausser les buts de ces deux textes de loi. Je ne dis pas que ce soit bien, mais c'est possible.

Le président: En d'autres termes, sénateur Flynn, vous dites que ni le projet de loi dont nous sommes saisis ni la loi québécoise ne prévoient de dépenses gouvernementales, mais elles ne les empêchent pas non plus.

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne un référendum organisé aux termes d'une autre loi.

Le président: Je pense que c'est exact. Ce serait une bonne question à poser au ministre lorsqu'il viendra comparaître devant nous la semaine prochaine.

Le sénateur Godfrey: Le gouvernement fédéral est-il habilité, aux termes de ce projet de loi, à empêcher un gouvernement provincial, par exemple le gouvernement du Québec, de verser des contributions?

M. Anderson: Non.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, le projet de loi va même plus loin que cela. En effet, l'article 10 autorise le Receveur général à accorder des remboursements à un parti politique quelconque.

Le sénateur Flynn: Mais nous ne parlons pas de partis politiques. Il s'agit de gouvernements.

Le sénateur Langlois: C'est vrai, mais le parti québécois est un parti provincial.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord avec vous, mais supposons que nous organisions un référendum, le gouvernement du Québec, et je ne parle pas nécessairement du parti québécois, pourrait, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, consacrer des millions de dollars à une campagne de lutter contre un référendum fédéral, et il pourrait en être de même pour le gouvernement fédéral dans le cas d'un référendum québécois.

Le sénateur Langlois: Je ne le conteste pas. Je disais simplement que la Loi allait beaucoup plus loin que cela. Elle

[Text]

cois, to counter any federal referendum, and be reimbursed for its expenses under the legislation.

Senator Flynn: Under the umbrella provided under the bill. There are limits, but there are no limits on what the governments can spend.

Senator Marchand: Is there not a difference between a government and a political party? They are not referring to a government, but a political party. I do not think the federal government would reimburse a provincial government.

Senator Langlois: That authority is there under clause 10.

Senator Flynn: It is there for political parties.

Senator Marchand: They may reimburse the Parti Québécois, but not the provincial government.

Senator Forsey: I thought Senator Langlois' suggestion was that the government of the province of Quebec could hand over to the Parti Québécois a certain sum of money, and the Parti Québécois, under clause 10, could get that back. So there could be an indirect contribution, am I correct?

Senator Langlois: That is correct.

Senator Flynn: That is not my point.

Senator Langlois: That is why I was not contradicting you at all.

Senator Godfrey: Could I just pose a question that I would like to ask the minister next week, and that is: Why have a restriction on the amount that private individuals can donate, when there is no restriction on the amount the government can donate?

Mr. Anderson: In the case of Parliament, I suppose there is a difference between a democratically elected government and a private individual or group. I do invite you to pose the question to the minister.

The Chairman: Mr. Thurm, of the Department of Justice, wants to draw attention to some parts of clause 10, which deals with "government financial assistance", which is the point we are now discussing.

Mr. Thurm: Yes, and that is that the federal government might end up contributing money to the Parti Québécois, and the Parti Québécois might receive funds from the federal government. I think that could be prohibited by regulation under clause 10 which provides for regulations governing the distribution of these funds.

Senator Bourget: So it would be limited to a certain extent.

Mr. Thurm: It could be.

Mr. Anderson: I think what would be envisaged under clause 10 would be regulations setting forth a formula, and the formula would be as neutral as possible as between parties. It would be a formula and nothing more.

[Traduction]

habilite le parti québécois, ou le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du parti québécois, à lutter contre un référendum fédéral quelconque et à le rembourser de ses dépenses.

Le sénateur Flynn: Aux termes des dispositions générales qui figurent dans ce projet de loi, il existe des limites, mais pas en ce qui concerne les dépenses des gouvernements.

Le sénateur Marchand: N'y a-t-il pas de différences entre un gouvernement et un parti politique? On ne parle pas d'un gouvernement, mais bien d'un parti politique. Je ne pense pas que le gouvernement fédéral puisse rembourser un gouvernement provincial.

Le sénateur Langlois: Mais la disposition habilitante existe à l'article 10.

Le sénateur Flynn: Mais pour les partis politiques, seulement.

Le sénateur Marchand: Il pourrait donc rembourser le parti québécois, mais pas le gouvernement provincial.

Le sénateur Forsey: Je pense que le sénateur Langlois voulait dire que le gouvernement de la province de Québec pourrait accorder au parti québécois une certaine somme d'argent et que ce dernier pourrait en obtenir le remboursement aux termes de l'article 10. Il s'agirait alors d'une contribution indirecte, n'est-ce pas?

Le sénateur Langlois: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Mais ce n'est pas ce que je voulais dire.

Le sénateur Langlois: C'est pourquoi je ne vous contredisais pas.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais soulever une question que je devrais peut-être poser au ministre la semaine prochaine, à savoir: pourquoi limiter la contribution des particuliers et non celle du gouvernement?

M. Anderson: Pour ce qui est du Parlement, je suppose qu'il existe une différence entre un gouvernement élu selon le processus démocratique et un particulier ou un groupe. Vous devriez en effet poser cette question au ministre.

Le président: M. Thurm, du ministère de la Justice, aimerait attirer votre attention sur certaines parties de l'article 10 qui porte sur l'«aide financière du gouvernement», question dont nous traitons à l'heure actuelle.

M. Thurm: C'est exact, et c'est que le gouvernement fédéral pourrait se trouver à contribuer à la caisse du Parti québécois et de même, le Parti québécois pourrait recevoir des fonds du gouvernement fédéral. Je crois qu'il serait possible d'empêcher cela par l'adoption d'un règlement conformément à l'article 10 qui prévoit les règlements régissant la répartition de ces fonds.

Le sénateur Bourget: Ainsi, cette participation serait limitée dans une certaine mesure.

M. Thurm: C'est exact.

M. Anderson: Je crois que l'on pourrait prévoir, conformément à l'article 10, des règlements établissant une formule aussi neutre que possible entre les parties. Il s'agirait d'une formule et de rien d'autre.

[Text]

Senator Bourget: Is there any limit on the number of referendum committees that could be formed?

Mr. Anderson: There is no limit.

Senator Bourget: If all those committees are going to be representing the whole on the evening of the election, it could involve a lot of people.

The Chairman: There is a limit on representation at the polls.

Mr. Anderson: First of all, the only committees which would be represented at the polls would be committees which actually nominate people. There could be a committee operating in Kingston which has no interest whatever in having someone represented in a poll in Rimouski. There could be some national committees or some national political parties which might try, in a general way, to operate as a party machine right throughout the country, but small local committees would, in all likelihood, not make much use of this.

If one admits freedom of association, then one cannot limit the creation or the number of committees. It is the same situation with candidates: there is no limit on the number of candidates that can present themselves in an election in a particular constituency. It just so happens that it has not been a problem. I think, practically, one would not envisage a problem, particularly given the difficulties parties have in finding people to staff polls. It would be very unusual. I believe there is a provision in the Elections Act which permits a returning officer in a constituency to regulate this matter if it looks as though it is a problem.

Mr. J. P. Dewis, Assistant Chief Electoral Officer, Office of the Chief Electoral Officer: In the Canada Elections Act, as everyone knows, every candidate has the opportunity of designating two agents at the polls. He cannot have more than two agents. We have never had any problem with that. The average candidate has, say, five or ten people, but they are not all there at the same time.

Similarly, in a referendum, instead of having candidates, a registered referendum committee can elect an electoral district agent for an electoral district, and he stands very much in the same position as regards his committee as a candidate does for his party, so he can designate two agents to appear at the polls. However, these committees have to be registered, and it is quite a complicated procedure. They have to write to us and then they have to file reports, et cetera. They have to register if they are going to spend more than an aggregate of \$5,000, or alternatively, receive \$5,000 of contributions. Therefore, we really do not envisage too much of a problem.

When we have eight candidates in a general election, we have 16 agents, and they might all be at the polls at the same time, but we do not really envisage there will be that many of these committees registered. There may be a lot of isolated groups proposing or opposing questions, but they would not be eligible at the polls. Therefore, we do not really envisage any problem.

[Traduction]

Le sénateur Bourget: Le nombre des comités du référendum est-il limité?

M. Anderson: Non, il ne l'est pas.

Le sénateur Bourget: Si tous ces comités doivent représenter l'ensemble de la population au soir des élections, cela va faire beaucoup de monde.

Le président: Le nombre des représentants aux bureaux de scrutin est cependant limité.

M. Anderson: D'abord, les seuls comités qui seront représentés aux bureaux de scrutin seront les comités qui, en réalité, nommeront des personnes à ces postes. Il y aura peut-être un comité à Kingston qui n'aura aucun intérêt à se faire représenter dans un bureau de scrutin à Rimouski. Il y aura peut-être des comités nationaux ou des partis politiques nationaux qui vont essayer, de façon générale, de fonctionner comme en période électorale dans tout le pays, mais les petits comités locaux, en toute probabilité, n'agiront pas ainsi.

Si on accepte la liberté d'association, on ne peut alors limiter la création ou le nombre de comités. Il en est de même pour les candidats; il n'y a pas de limite au nombre de ceux qui veulent se présenter à une élection dans une circonscription en particulier. Il se trouve simplement qu'il n'y a pas eu de problèmes. Je crois, en pratique, que l'on ne doit pas envisager de problèmes, surtout compte tenu des difficultés que les partis ont à trouver des gens pour les représenter dans les bureaux de scrutin. Cela serait très inhabituel. Je crois que la Loi électorale du Canada prévoit que le président d'élection dans une circonscription peut régler cette question s'il y a des problèmes.

M. J. P. Dewis, directeur général adjoint des élections, bureau du directeur général des élections: D'après la Loi électorale du Canada, comme vous le savez, chaque candidat peut nommer au maximum deux agents au bureau de scrutin. Nous n'avons jamais eu de problèmes avec cela. Le candidat moyen a, disons cinq ou dix agents, mais ils ne sont pas tous là en même temps.

De la même façon, dans un référendum, au lieu d'avoir des candidats, un comité enregistré du référendum peut choisir un agent pour un district électoral et il joue à peu près le même rôle pour son comité qu'un candidat le fait pour son parti; ainsi, il peut désigner deux agents qui se tiendront aux bureaux de scrutin. Cependant, ces comités doivent être enregistrés et le procédé est assez compliqué. Les comités doivent faire parvenir leur demande, présenter des rapports, etc. Ils doivent se faire enregistrer s'ils prévoient dépenser plus de \$5,000 dans l'ensemble, ou encore recevoir \$5,000 de contributions. Par conséquent, nous ne prévoyons pas réellement trop de problèmes.

Lorsqu'il y a huit candidats à une élection générale, nous avons 16 agents et ils peuvent être tous dans les bureaux de scrutin en même temps, mais nous ne prévoyons pas qu'il y aura autant de comités enregistrés. Il y aura peut-être beaucoup de groupes isolés qui proposeront des questions ou s'opposeront, mais ils n'auront pas le droit de se présenter aux urnes. Par conséquent, nous n'envisageons pas réellement de problèmes.

[Text]

Senator Bourget: I think you are quite right, that in practice that will happen; nevertheless, according to this bill, there is no limit.

Mr. Dewis: There is no limit, senator, on the number of registered committees, and I agree that when you look all across Canada, you may wonder; but we doubt if there will be more than 100, and a lot of them will be local. Take an electoral district such as Ottawa. I find it hard to envisage that there would be 8, 9 or 10 of these registered committees within Ottawa Centre and Ottawa Carleton. We do not envisage a problem.

Senator Langlois: I would like to know if the witnesses here this afternoon envisage any problems with the enforcement of clause 11 in regard to broadcasts from outside Canada.

Mr. Anderson: That clause is taken directly from the Canada Elections Act. That adaptation is very minor. I do not think Mr. Dewis or Mr. Tierney could inform you of any problem.

Senator Langlois: I can imagine President Carter repeating what he said a year ago when he discouraged the Quebec people from going for separation. I am sure he will not be afraid to do that under clause 11.

Mr. Dewis: So far as the Canada Elections Act is concerned, we have had no problems with general elections, and this is practically a straight lift from the Canada Elections Act.

The Chairman: I do not think we heard the witness. Would you repeat what you said?

Mr. Dewis: Clause 11 is a straight lift out of the Canada Elections Act, and it has been there since the 1920s. I have been through two general elections, and I have never heard of any problem with this.

Mr. R. L. du Plessis Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: I think Senator Langlois' question related to the enforceability of clause 11. Is there any problem with the enforceability of it?

Mr. Dewis: All I can reiterate is that we have not had a problem. If we have a problem, we have the Canada Elections Act, and this would be an offence against the Canada Elections Act if it were someone in Canada who generated this broadcasting problem, but, as I say we just have not had the problem.

Senator Langlois: Would it not be better to limit this clause to "residents of Canada"? Then we would have a clause which would be enforceable.

Mr. Dewis: If an American generated a broadcast down in the States and then he came to Canada, it might be that we would be able to enforce the clause then, but if he did not, I agree that we would not be able to enforce this.

[Traduction]

Le sénateur Bourget: Je crois que vous avez tout à fait raison, qu'en pratique, c'est ce qui se produira; mais néanmoins, d'après le projet de loi, il n'y a pas de limite.

M. Dewis: Il n'y a pas de limite, sénateur, au nombre de comités enregistrés et je suis d'accord avec vous que si vous regardez la situation dans tout le Canada, on peut se poser des questions; mais nous doutons qu'il y ait plus de 100 comités dont un grand nombre seront des comités locaux. Prenez un district électoral comme Ottawa; j'ai de la peine à envisager qu'il y aura 8, 9 ou 10 de ces comités enregistrés dans le Ottawa Centre et à Ottawa Carleton. Nous n'envisageons pas de problèmes.

Le sénateur Langlois: J'aimerais savoir si les témoins ici présents cet après-midi entendent des problèmes avec l'application de l'article 11 en ce qui concerne la permission de diffuser à l'étranger.

M. Anderson: Cet article a été emprunté directement de la Loi électorale du Canada. Cette adaptation est très mineure. Je ne crois pas que M. Dewis ou M. Tierney puissent vous faire part de quelques problèmes que ce soit.

Le sénateur Langlois: J'imagine que le président Carter peut répéter ce qu'il a dit il y a un an lorsqu'il a découragé la population du Québec à se prononcer pour la séparation. Je suis sûr qu'il n'aurait pas peur de répéter cela conformément à l'article 11.

M. Dewis: En ce qui concerne la Loi électorale du Canada, nous n'avons pas eu de problèmes aux élections générales et cet article est pratiquement emprunté à la Loi électorale du Canada.

Le président: Je ne crois pas vous avoir bien entendu. Pourriez-vous répéter ce que vous avez dit?

M. Dewis: L'article 11 est directement repris de la Loi électorale du Canada et cette disposition est en vigueur depuis les années 20. J'ai assisté à deux élections générales, et à ma connaissance il n'y a jamais eu de problème sur ce point.

M. R. L. du Plessis C.R., légiste et conseiller parlementaire: Je pense que la question du sénateur Langlois concernait l'applicabilité de l'article 11. Y a-t-il un problème dans ce domaine?

M. Dewis: Je peux simplement réaffirmer qu'il n'y a jamais eu le moindre problème. S'il y en avait eu, on aurait appliqué la Loi électorale du Canada, et il y aurait alors eu infraction aux dispositions de cette loi si quelqu'un avait provoqué ce problème de diffusion au Canada, mais comme je l'ai dit, il n'y avait jamais eu de problème de cet ordre.

Le sénateur Langlois: Ne serait-il pas préférable de limiter cette disposition aux «résidents du Canada»? Nous aurions alors une disposition facilement applicable.

M. Dewis: Si un américain provoquait un problème de diffusion aux États-Unis et qu'il vienne ensuite au Canada, nous pourrions alors être obligés d'appliquer cette disposition, mais s'il ne vient pas au Canada, je reconnais qu'elle ne pourra être appliquée.

[Text]

Senator Flynn: I think the broadcast would have to be seen in Canada.

Mr. Dewis: Yes.

Senator Flynn: I do not think the wording of clause 11 provides for that. You say it is taken out of the Canada Elections Act. If you want to make it absolutely safe you would have to say that the broadcasting would have to take place in Canada, even if it comes from outside. Suppose the President of the United States expressed his views on the issue in the United States.

The Chairman: We would impeach him!

Senator Flynn: There is no danger in that, because he would not come to Canada after that. I think it would have to apply to a Canadian citizen.

Senator Neiman: A resident of Canada.

Mr. Dewis: It would apply to a Canadian citizen, but I see your point on the way it is drafted. It is the same with the Canada Elections Act. If somebody in the United States broadcast in Mexico or New Mexico, they have committed an offence under the act.

Senator Flynn: The problem of enforcement, as was mentioned by Senator Langlois, is something else.

The Chairman: Mr. Thurm, did you want to say something on this?

Mr. Thurm: Not really. I am not sure that the courts would give this extraterritorial application. I want to check that. I am not sure.

Senator Flynn: Suppose the broadcasting comes into Canada; suppose you go to the United States and it is broadcasted in Canada, I think this should be made clear in the wording. It would apply to somebody who was under the jurisdiction of Canada also. It says "every person." I doubt it could really apply to an American citizen who gave his opinion on TV.

The Chairman: No.

Senator Flynn: I am not too sure. I think something should be done to improve that, and maybe at the same time the Canada Elections Act.

Mr. du Plessis: Of course, it is normally in an offence provision to say "every person"; it is understood to be every person to whom the act will apply within the jurisdiction of Canada.

Senator Langlois: The legislators should not speak for nothing.

Senator Flynn: If I go to the United States and speak there on a TV station which would not normally be viewed in Canada, do I commit an offence?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Il faudra sans doute que l'émission diffusée ait été vue au Canada.

M. Dewis: Oui.

Le sénateur Flynn: Je ne pense pas que ce soit ce que stipule l'article 11. Vous dites qu'il reprend la formulation de la Loi électorale du Canada. Si on veut éviter toute confusion, il faudrait indiquer que la diffusion doit intervenir au Canada, même si elle provient de l'extérieur. Supposons le cas où le président des États-Unis exprimerait son point de vue sur la question aux États-Unis.

Le président: Nous l'accuserions.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas possible, car il ne viendrait pas au Canada par la suite. Je pense que la disposition doit s'appliquer à un citoyen canadien.

Le sénateur Neiman: Ou à un résident du Canada.

M. Dewis: Elle s'appliquerait à un citoyen canadien, mais je vois ce que vous voulez dire en ce qui concerne le libellé de la disposition. Il est identique à celui de la Loi électorale du Canada. Si quelqu'un, aux États-Unis, diffuse une émission vers le Mexique ou le Nouveau-Mexique, il aura commis une infraction aux termes de la loi.

Le sénateur Flynn: Le problème de l'application de la disposition, comme l'a mentionné le sénateur Langlois, est une question distincte.

Le président: M. Thurm, voulez-vous dire quelque chose à ce propos?

M. Thurm: Pas vraiment. Je ne suis pas certain que les tribunaux optent pour une application extraterritoriale de cette disposition. Il faudra le vérifier. Je n'en suis pas certain.

Le sénateur Flynn: Supposons que l'émission diffusée parvienne au Canada; supposons que son auteur se rende aux États-Unis et qu'il diffuse vers le Canada; la disposition devrait clairement prévoir un tel cas. Elle devrait s'appliquer à une personne placée sous la juridiction du Canada. La loi emploie la formule «quiconque». Je doute que cela puisse s'appliquer véritablement à un citoyen américain qui a donné son opinion à la télévision.

Le président: Non.

Le sénateur Flynn: Je n'en suis pas si sûr. Il faudrait faire quelque chose pour améliorer cela, et en faire autant pour la Loi électorale du Canada.

M. du Plessis: Naturellement, il est normal qu'une disposition prévoyant une infraction utilise la formule «quiconque»; on comprend qu'il s'agit de toute personne à qui la loi sera applicable dans le ressort juridictionnel du Canada.

Le sénateur Langlois: Le législateur ne devrait pas parler pour rien.

Le sénateur Flynn: Si je me rends aux États-Unis et que je prends la parole sur les ondes d'une station de télévision qui, normalement, ne sont pas captés au Canada, est-ce que je commets une infraction?

[Text]

Senator Marchand: Or if somebody is asked by a group in, say, Des Moines to explain his point of view on this problem in Canada and it is broadcast to Canada.

Mr. Anderson: One has to look at the first lines of the clause, which read:

—with intent to influence persons to give or refrain from giving their votes

If it were an innocuous interview, that is one thing.

Senator Flynn: I cannot imagine any interviews of me which would be innocuous.

The Chairman: I have spent quite a bit of time in British Columbia on governmental work over the years, and I have at the back of my mind a faint recollection of candidates in provincial elections broadcasting from an American station because it was close to the southern border.

Senator Langlois: In many cases there is better coverage from the American stations.

The Chairman: Yes. I don't remember whether it continued or not, but I am sure it happened. It was not considered an offence. Of course, it would be under the provincial legislation.

Senator Neiman: I was wondering whether the provisions in clause 9, specifically subclause (3), have been lifted from the Canada Elections Act, about the repayment of borrowed money and the time for doing it. Are these all taken from the Canada Elections Act?

Mr. Thurm: I think the answer is no; those are all new in this bill.

Senator Neiman: Am I getting into the policy end of it? I wonder why these provisions were put in. In my view, some of them might be very difficult to enforce on the repayment of borrowed money. What was the thinking there?

Mr. Anderson: I think I can explain that. Given that the law tries to limit the amount of money an individual can contribute or spend during the referendum campaign period, it becomes necessary to ensure that people cannot borrow large sums of money and have those loans really be concealed contributions. By forcing the repayment of those contributions before people submit their records, first of all you put an end to the report, because it was meant to be a finite exercise, entering into and coming out of a referendum. Secondly, you ensure that the loans do not just stay on the books as concealed contributions.

Senator Neiman: I see you allow extra time for the filing of returns to ensure that these loans are repaid, and it does not allow the repayment of any loans after the filing of the returns.

Mr. Anderson: That is correct. The enforceability of this provision is perhaps not as problematical as it appears. First of all, if intent can be shown on the part of a lender to provide a hidden contribution, then that is a contribution, and that

[Traduction]

Le sénateur Marchand: Ou que se passe-t-il si, à Des Moines, par exemple, un groupe demande à quelqu'un d'exprimer son point de vue sur ce problème canadien et que la séquence est diffusée au Canada?

M. Anderson: Il faut se reporter à la première ligne de la disposition, qui est ainsi libellée:

... avec l'intention de porter des personnes à déposer ou s'abstenir de donner leur vote ...

S'il s'agit d'une entrevue anodine, c'est différent.

Le sénateur Flynn: Je ne pense pas que des entrevues auxquelles je participerais puissent être anodines.

Le président: J'ai consacré plusieurs années aux activités gouvernementales en Colombie-Britannique, et je me souviens des candidats aux élections provinciales qui apparaissaient dans des émissions provenant d'une station américaine située à proximité de la frontière.

Le sénateur Langlois: Dans bien des cas, les stations américaines sont puissantes.

Le président: Oui. Je ne me souviens pas si cette pratique s'est poursuivie, mais je suis certain que le cas s'est produit. Cela n'a pas été considéré comme une infraction. Dans un cas pareil, il faudrait naturellement appliquer la loi provinciale.

Le sénateur Neiman: Je me demande si les dispositions de l'article 9, notamment le paragraphe (3), ont été reprises de la Loi électorale du Canada; il s'agit de dispositions relatives au remboursement de l'argent emprunté et du délai de remboursement. Est-ce que ces dispositions proviennent de la Loi électorale du Canada?

M. Thurm: Je ne le pense pas; ces dispositions du bill sont nouvelles.

Le sénateur Neiman: Je voudrais aborder l'aspect politique de la question. Je me demande pourquoi ces dispositions ont été formulées. A mon avis, certaines d'entre elles pourraient être très difficiles à appliquer au remboursement de l'argent emprunté. Quel est le principe directeur dans ce domaine?

M. Anderson: Je pense pouvoir vous expliquer cela. Étant donné que la loi essaie de limiter les contributions individuelles et les sommes dépensées en période de campagne référendaire, il est nécessaire de faire en sorte qu'il soit impossible d'emprunter de grosses sommes d'argent en les faisant passer pour des contributions. En obligeant les gens à rembourser les contributions avant qu'ils ne présentent leur déclaration, on met tout d'abord un terme à l'obligation d'en faire rapport, car l'opération doit être limitée au référendum. Ensuite, on évite que les prêts ne restent inscrits sur les livres sous forme de contributions déguisées.

Le sénateur Neiman: Je vois que vous avez prévu un délai supplémentaire pour la présentation des déclarations de façon que ces prêts soient remboursés, et il n'est plus possible de rembourser les prêts après le dépôt des déclarations.

M. Anderson: C'est exact. L'application de cette disposition n'est peut-être pas aussi problématique qu'elle y paraît. Avant tout, si l'on peut établir qu'un prêteur avait l'intention d'effectuer une contribution déguisée, il s'agit alors d'une contribu-

[Text]

person has committed an offence under the act. Secondly, if it is a genuine loan, then the lender has an interest in ensuring that there is provision for repayment. However, one would not anticipate that people would lend large amounts of money to fly-by-night committees. Lenders have a genuine interest in seeing that the people they lend money to will be in a position to repay it. Those two elements together may mean that problems arising under this clause would be relatively minor. Further, the chief agent has an interest in having his books balance.

Senator Forsey: It is all intended to make sure that the contributions are bona fide contributions and the loans are bona fide loans.

Mr. Anderson: That is correct.

Senator Neiman: And it can be an offence on the part of both the contributor and the borrower, or the donor and the donee.

Mr. Anderson: I believe the intent of the lender counts. Is that right?

Mr. Thurm: I would think so.

Mr. Anderson: If it is a genuine loan which is never repaid, then there is no problem. If the lender happened to be a bit reckless and lent money where he has no recourse, that is unfortunate. However, if there is cause to believe that it was a hidden contribution, then that lender would be liable to prosecution.

Senator Neiman: If you found an interest group had "borrowed" a lot of money, presumably on the face of it with the idea of repaying it, but in fact had no capacity or intention to do so, yet the effective overspending somehow appeared to influence the election, there is nothing you can do about it except punish the borrower. You cannot invalidate the result of the election in any way.

Mr. Anderson: That is right.

Senator Flynn: That is a good point.

Mr. Anderson: But it is a consultative referendum in any case; it is not a legislative referendum. I may also say that in preparing this legislation we looked at experience in other countries. There have been instances where there has been great disproportion between the two sides in the spending. Britain is a classic example, where the people who were in favour of the European campaign had something like ten times as much actual cash as those who wanted to stay out. Throughout that campaign the division of public opinion remained almost entirely stable, partly because the two sides had equal time on television, but also, I think, because on these fundamental issues the expenditure of advertising dollars does not make that much difference on the margin.

I did study one referendum where the expenditure of advertising dollars did seem to make a difference, and that was one on disposable bottles in Massachusetts, which I have men-

[Traduction]

tion, et cette personne a commis une infraction aux termes de la Loi. Deuxièmement, s'il s'agit d'un véritable emprunt, c'est tout à fait dans l'intérêt du prêteur de s'assurer des modalités de remboursement. Toutefois, il est rare que des gens prêtent des sommes considérables à des comités malhonnêtes. Les prêteurs ont intérêt à s'assurer que les gens à qui ils consentent des prêts seront en mesure de rembourser. Ensemble, ces deux éléments peuvent servir à réduire l'importance des problèmes visés par cet article. De plus, l'agent principal a intérêt à voir à ce que ses livres soient en règle.

Le sénateur Forsey: Le but est de s'assurer qu'il s'agit de contributions versées de bonne foi et d'emprunts contractés de bonne foi.

M. Anderson: C'est exact.

Le sénateur Neiman: Et il peut s'agir d'une infraction à la fois de la part du cotisant et de l'emprunteur, ou du donateur et du donataire.

M. Anderson: Je crois qu'il faut tenir compte de l'intention du prêteur. Est-ce exact?

M. Thurm: Il me semble que oui.

M. Anderson: S'il s'agit d'un véritable emprunt qui n'est jamais remboursé, il n'y a aucun problème. Si le prêteur a été imprudent en prêtant une somme sans possibilité de recours, c'est malheureux. Toutefois, s'il y a lieu de croire qu'il s'agit d'une contribution clandestine, on devrait être en mesure d'interdire des poursuites contre ce prêteur.

Le sénateur Neiman: Si l'on découvre qu'un groupe intéressé a «emprunté» une somme considérable, avec, selon toute probabilité, l'intention de la rembourser, en ayant toutefois ni la possibilité ni l'intention de le faire, et si, de quelque façon, il semble que les dépenses excédentaires ont influencé le résultat des élections, vous ne pouvez rien faire sauf punir l'emprunteur. Vous ne pouvez en aucune façon rendre nul le résultat des élections.

M. Anderson: C'est vrai.

Le sénateur Flynn: C'est une question importante.

M. Anderson: Mais, de toute façon, il s'agit d'un référendum servant à sonder l'opinion, non pas d'un référendum qui aurait force de loi. Permettez-moi d'ajouter qu'en rédigeant cette loi, nous avons étudié la situation dans d'autres pays. Dans certains cas, il y avait un grand écart entre les deux parties sur le plan des dépenses. L'Angleterre offre l'exemple classique: les Britanniques qui favorisaient la campagne européenne avaient environ dix fois plus d'argent comptant que ceux qui s'opposaient à l'entrée de l'Angleterre dans le marché commun. Durant toute la campagne, de l'opinion publique est restée partagée à peu près de la même façon; ce qui est en partie attribuable au fait que les deux parties ont eu la même période d'antenne mais aussi, selon moi, au fait que, lorsqu'il s'agit de questions fondamentales, les sommes dépensées pour la publicité n'influent en fin de compte pas beaucoup sur les résultats.

J'ai relevé le cas d'un référendum où les dépenses en publicité ont semblé avoir eu une influence: celui sur les bouteilles consignées au Massachusetts, dont j'ai déjà parlé. Toutefois,

[Text]

tioned. However, that is a very different sort of affair. The people who were in favour of eliminating disposable bottles had almost no money. On the other side there were very large vested interests with an enormous amount of money and they launched a fantastic campaign. Throughout that campaign one could see a very dramatic shift in opinion in favour of disposable bottles. Had that campaign ever been part of the referendum which was isolated from an election—where political parties were involved, where leaders had taken positions and so on—I doubt very much that you would then have found that sort of shift.

The Chairman: Coming back, Mr. Anderson, to the definition of "government" in clause 2, "government" includes a local or municipal government". I have been looking through this bill, perhaps not as carefully as I might, and I do not find the term "government" used—

Mr. Thurm: It is used.

The Chairman: I just want to conclude—where it might include local or municipal government.

Mr. Thurm: It had to do with the disclosure of contributions, I believe. I am just trying to find it.

At page 22, clause 20(6)(b), having to do with the referendum expenses and the amount of the contributions, they have to disclose the contributions by individuals, by corporations, by governments, trade unions, et cetera. That is at line 40. It may be mentioned elsewhere too. But it does require disclosure of contributions by provincial and local governments.

The Chairman: This is interesting in the light of your question, Senator Flynn.

Senator Flynn: You can't blame a guy for trying. But I doubt very much, even mentioning provincial governments, that you would—

The Chairman: It just says "governments."

Senator Flynn: Governments, yes. The term "governments" is wide enough to include provincial governments, and especially if they say municipal.

The Chairman: Your point is well taken. I just wanted to see a specific provision which envisages contributions received from governments.

Senator Flynn: I would like to see a charge laid against them; it would be interesting: you could send them to jail.

The Chairman: Whom would you pick in Quebec to send to jail?

Senator Flynn: It is a very difficult choice.

Senator Forsey: Embarras de richesses.

Senator Flynn: Embarras du choix ou le choix de l'embarras.

[Traduction]

c'était une toute autre question. Des gens qui voulaient faire disparaître les bouteilles consignées n'avaient presque pas d'argent. De l'autre côté se trouvaient des gens dont les intérêts étaient en cause, des gens qui avaient de très grandes sommes d'argent et qui ont fait une campagne fracassante. Durant cette campagne, on a pu constater un renversement très marqué dans l'opinion publique en faveur des bouteilles consignées. S'il s'était agi d'une campagne lors de la tenue d'un référendum où il n'était pas question d'élections, où des partis politiques étaient en cause, où des chefs seraient engagés, je doute fort que l'on aurait constaté un tel renversement de l'opinion.

Le président: Monsieur Anderson, si l'on reprend la définition de «gouvernement» à l'article 2, «gouvernement» comprend administration locale ou municipale. J'ai parcouru le projet de loi; j'aurais peut-être dû le faire avec plus de minutie, mais je ne crois pas que l'on ait utilisé le mot «gouvernement».

M. Thurm: Il est utilisé.

Le président: Pour être plus précis, utilisé où il pourrait comprendre l'administration locale ou municipale.

M. Thurm: Oui, on l'a utilisé lorsqu'il s'agissait de divulgation de contributions, je crois. J'essaye de trouver le passage.

A la page 22, à l'alinéa 20(6)b) portant sur les dépenses référendaires et les contributions, il faut divulguer les contributions faites par les particuliers, les corporations, les gouvernements, les syndicats, etc. Il s'agit de la ligne 42. On a peut-être utilisé l'expression ailleurs également. Mais il s'agit d'une divulgation obligatoire des contributions du gouvernement provincial et de l'administration locale.

Le président: Dans le contexte de votre question, sénateur Flynn, c'est très intéressant.

Le sénateur Flynn: Qui ne risque rien n'a rien. Mais je doute fort que même en mentionnant les gouvernements provinciaux...

Le président: Le libellé dit simplement gouvernements.

Le sénateur Flynn: Gouvernements, oui. Le mot «gouvernements» suffit à englober les gouvernements provinciaux, particulièrement s'il s'agit d'administrations municipales.

Le président: Vous avez parfaitement raison. Je voulais simplement voir une disposition précise prévoyant des contributions reçues de la part des gouvernements.

Le sénateur Flynn: J'aimerais que des poursuites soient intentées contre eux; ce serait intéressant; on pourrait les incarcérer.

Le président: Au Québec, sur qui mettriez-vous la main pour l'incarcérer?

Le sénateur Flynn: Le choix est très difficile.

Le sénateur Forsey: Nous sommes dans l'embarras du choix.

Le sénateur Flynn: Embarras du choix ou le choix de l'embarras.

[Text]

Senator Neiman: Was clause 31 on page 36 regarding the Public Service Employment Act taken out of the Canada Elections Act?

Mr. Anderson: No, senator, it was not.

There have been problems with the Public Service Employment Act as it applies to the political activities of public servants. A recent statement of the Public Service Commission said:

Subsection 1 of Section 32 of the PSEA states that "no employee shall engage in work for or on behalf of, or against a candidate . . . or engage in work, for or on behalf of, or against a political party." The legislators have provided no guidance to the Commission on the interpretation of the words "engage in work;" the Commission wishes to ensure that its interpretation reflects the wishes of Parliament.

This was in the context of a general statement they made on this matter.

There is no doubt that there are some problems of interpretation of what it means to do something like "work against a political party." Is an individual who is acting in a private capacity, but taking a position against a policy of a political party or the position of a political party in a referendum, engaged in work against a political party? In drafting this clause the Government's view was that the Public Service Employment Act was not intended to apply to activities in relation to referenda, and this should be made clear in this act. That is exactly why it appears.

Senator Neiman: Mr. Anderson, I just wondered, because in subclause (1) and (2) Parliament giveth what in subclause (3) the Governor in Council taketh away. How clear are we on what is going to happen here? Under the first two subclauses it appears that public servants should be able to participate fully but subclause (3) says they may be prohibited.

The Chairman: It says:

Where . . . (2) might impair the ability of such public servants or public servants in such class to discharge the responsibilities of their positions . . .

Senator Neiman: I see that. That is going right down to an employee. Who makes that decision about what way an employee's ability is being impaired? Does that apply to every public servant?

Mr. Anderson: It does not apply to every public servant. The government's view was that there might be occasions when a referendum might be held on a subject of direct concern to public servants. Imagine if it was held on a constitutional question and one had a group of public servants who were working on that constitutional question as advisers to the government. The government, in those circumstances, might wish to exclude that class of employees from being allowed to take a public position in the referendum because that would undermine their positions as advisers.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: L'article 31 de la page 36, concernant la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, a-t-il été retiré de la Loi électorale du Canada?

M. Anderson: Non, monsieur le sénateur.

Il y a eu certains problèmes lorsqu'on a mis en vigueur la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique à cause de ces dispositions concernant les activités politiques des fonctionnaires. Un porte-parole de la Commission de la Fonction publique a récemment déclaré que:

Le paragraphe 1 de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique stipule que: «Il est interdit à tout employé de travailler pour ou contre un candidat . . . ou de travailler pour ou contre un parti politique.» Les législateurs n'ont pas pu aider la Commission à interpréter le mot «travailler»; la Commission veut s'assurer que son interprétation correspond à celle du Parlement;

Tel était le contexte d'une déclaration générale faite par la Commission sur cette question.

Il est entendu que certains problèmes d'interprétation se posent à propos de l'expression «travailler contre un parti politique». Un particulier qui agit à titre personnel, mais qui prend position contre la politique ou l'attitude d'un parti politique dans un référendum travaille-t-il contre un parti politique? Quand il a rédigé cet alinéa, le gouvernement était d'avis que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne s'appliquerait pas aux activités des fonctionnaires lors de la tenue d'un référendum et que ce devrait être précisé dans la Loi. Voilà pourquoi on a cet alinéa.

Le sénateur Neiman: J'aimerais poser des questions à M. Anderson simplement parce que dans les paragraphes (1) et (2) le Parlement donne ce que dans le paragraphe (3) le gouverneur en conseil retire. Êtes-vous bien certain de ce qui va se passer? En vertu des deux premiers paragraphes, il semblerait que les fonctionnaires aient le droit de participer entièrement, mais dans le paragraphe (3) il semblerait qu'on le leur défend.

Le président: Le paragraphe (3) dit ceci:

Lorsque . . . (2) peut nuire à ces fonctionnaires ou à toute catégorie de fonctionnaires dans l'exécution de leurs fonctions . . .

Le sénateur Neiman: Je comprends. On étudie tous les cas y compris celui de l'employé. Qui juge que cela peut nuire au rendement du fonctionnaire? Est-ce que cela s'applique à tous les fonctionnaires?

M. Anderson: Cette décision ne s'applique pas à tous les fonctionnaires. Le point de vue du gouvernement était d'établir qu'il y avait des occasions où un référendum pourrait être tenu sur une question concernant directement les fonctionnaires. Imaginons qu'un référendum est tenu sur une question d'ordre constitutionnel et qu'un groupe de fonctionnaires travaille sur cette dernière en tant que conseillers du gouvernement. En pareilles circonstances, le gouvernement peut vouloir exclure cette catégorie d'employés afin de leur empêcher de voter lors du référendum, car leur participation à ce dernier nuirait à leur rôle de conseillers.

[Text]

In doing this the government is following the example of a number of countries. We found that in Switzerland, Norway, Denmark and Australia there are provisions for public servants to have taken away from them—usually by regulation—the right to participate in referenda if a referendum is on a subject of direct interest to them. So, in Australia this has happened in a number of instances in relation to constitutional referenda. In Switzerland it might happen, for example, if they had a referendum on a subject like nuclear power. People who worked in the nuclear power agency would find that they were excluded—senior positions in that area.

The Chairman: Have you any other questions?

In the circumstances we will adjourn until next Tuesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

En agissant ainsi, le gouvernement suit l'exemple d'un certain nombre de pays. La Suisse, la Norvège, le Danemark et l'Australie ont adopté des dispositions, habituellement sous forme de règlement, afin de retirer aux fonctionnaires leur droit de voter lors d'un référendum, si ce dernier est tenu sur une question qui les intéresse tout particulièrement. Ainsi, la situation s'est produite un certain nombre de fois en Australie à l'occasion de référendums sur la constitution. En Suisse, elle pourrait se produire, par exemple, si un référendum était tenu sur une question comme l'énergie nucléaire. Les employés de l'office de l'énergie nucléaire se rendraient compte qu'ils sont exclus, étant donné qu'ils occupent des postes importants dans ce domaine.

Le président: Est-ce qu'il y a d'autres questions?

En ce cas, le Comité s'ajourne jusqu'à mardi prochain.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on
Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office;

Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel, Legislation Sec-
tion, Department of Justice;

Mr. J. P. Dewis, Assistant Chief Electoral Officer, Office of
the Chief Electoral Officer.

M. George Anderson, conseiller, groupe de coordination sur
l'unité canadienne, bureau des relations fédérales-provin-
ciales;

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, section de la
législation, ministère de la Justice;

M. J. P. Dewis, directeur général adjoint des élections,
bureau du directeur général des élections.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 13, 1979

Le mardi 13 février 1979

Issue No. 6

Fascicule n° 6

**Third Proceedings on the Subject-matter of Bill C-9
intituled:**

**"An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada".**

**Troisième fascicule sur la teneur du Bill C-9
intitulé:**

**«Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada
sur des questions touchant à la Constitution du Canada».**

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate
January 24, 1979:

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Goldenberg moved, seconded
by the Honourable Senator Molgat:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-9, intituled:
"An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada", in
advance of the said Bill coming before the Senate, or any
matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services
of such counsel staff and technical advisers as may be
necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 24 janvier 1979:

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Goldenberg propose, appuyé par
l'honorable sénateur Molgat,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier et à faire
rapport sur la teneur du Bill C-9, intitulé: «Loi concernant
la tenue d'un référendum au Canada sur des questions
touchant à la Constitution du Canada», avant que ce bill
ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis
au Sénat, et

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services
d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre per-
sonnel jugé nécessaire aux fins de son étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 13, 1979

(8)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:40 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Flynn, Forsey, Godfrey, Goldenberg, Hastings, Laird, Langlois, Robichaud, Smith (*Colchester*) and Wagner. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Marchand and Molgat.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. J. Lawrence, Research Officer; Mr. S. Fogarty, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee continued its examination of the subject-matter of Bill C-9 intituled: "An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada".

Appearing:

The Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

Witness:

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office.

The minister and witness answered questions. At 4:10 p.m. the Committee proceeded to the consideration of other business *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 FÉVRIER 1979

(8)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (président).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Flynn, Forsey, Godfrey, Goldenberg, Hastings, Laird, Langlois, Robichaud, Smith (*Colchester*) et Wagner. (11)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Marchand et Molgat.

Aussi présents: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire; M. J. Lawrence, recherchiste; M. S. Fogarty, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de la teneur du bill C-9, intitulé: «Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur les questions touchant à la Constitution du Canada».

Comparait:

L'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales.

Témoin:

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provinciales.

Le ministre et le témoin répondent aux questions. A 16 h 10, le Comité entreprend l'étude des autres travaux *à huis clos*.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 13, 1979.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-9, respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We continue this afternoon our study of the subject matter of Bill C-9 and our principal witness is the Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations, in whose name the bill was tabled in the House of Commons. Mr. Reid has with him some members of his staff, including those who have already appeared before us and who will be available to answer questions. So now I shall call upon Mr. Reid.

The Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations: Honourable senators, I have no formal statement to make. I know you have already had two meetings on this bill and that this is the third. I have been made aware of some of the concerns you have expressed, and I am prepared to deal with them and indeed, look forward to answering your questions.

Senator Laird: How would you like to deal with our biggest concern first, Mr. Minister—this was of concern to Senator Flynn, myself and one or two others—that perhaps this bill, in its present form, could be used for other than the expressed purpose of correcting any inadequacy in the referendum to be held by Premier Lévesque in the province of Quebec?

Hon. Mr. Reid: Well, it certainly could be used for that purpose, and it could be used for Canada-wide referenda on constitutional matters as well. It is not exclusive to the situation in Quebec. It can be used for that, of course, too, but it has wider implications.

Senator Laird: But, "Constitution" if you look at the bill, brings in, by implication, a wide, wide territory.

Hon. Mr. Reid: You know there are three parts to our Constitution that we have means of amending. The first was the government's Bill C-60 which was an attempt by the government to amend its own Constitution. The provinces have similar authority over their own Constitution, and lastly there is the great unsolved question as to what is the appropriate way of amending those parts of the Constitution dealing with the devolution of powers. At some point, for example, the government might say that after the house and Senate had finished with their revised Bill C-60 they might like to test the Canadian opinion on it, and use this bill for that purpose. The government has not said that they will do that, but it is a possibility.

Senator Flynn: But I think the government has said that, in the white paper tabled at the time that Bill C-60 was presented. I think it was quite explicit in saying that it could go over the heads of the provincial legislatures in trying to achieve some reform or some changes in the Constitution.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 février 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 30 afin d'étudier le bill C-9, concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous poursuivons cet après-midi l'étude du bill C-9 et notre principal témoin est l'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales, au nom duquel le bill a été déposé à la Chambre des communes. M. Reid est accompagné de quelques-uns des membres de son cabinet, dont ceux qui ont déjà témoigné devant ce Comité et qui pourront répondre à d'autres questions. Je donne donc la parole à M. Reid.

L'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales: Honorables sénateurs, je n'ai aucune déclaration officielle à faire. Je sais que vous vous êtes déjà réunis deux fois pour étudier ce bill et que c'est la troisième fois aujourd'hui. Je connais certaines de vos préoccupations à ce sujet et je suis prêt à les entendre et me ferai même un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Laird: Monsieur le ministre, notre préoccupation majeure, celle du sénateur Flynn, d'un ou de deux autres sénateurs, et de moi-même, c'est que tel qu'il existe à l'heure actuelle, ce bill pourra peut-être être utilisé à d'autres fins que celle de remédier au référendum qui doit être tenu par M. Lévesque le premier ministre de la province de Québec.

L'honorable M. Reid: De fait, il pourrait être utilisé à cette fin et il pourrait aussi être utilisé pour la tenue de référendums dans tout le Canada sur des questions d'ordre constitutionnel. Ce bill ne concerne pas uniquement la situation au Québec. Évidemment, il peut être utilisé à cette fin, mais sa portée est beaucoup plus vaste.

Le sénateur Laird: Mais le terme «constitution», tel qu'il est défini dans ce bill, sous-entend un très grand territoire.

L'honorable M. Reid: Comme vous le savez, nous pouvons modifier trois parties de notre Constitution. La première faisait l'objet du bill C-60, qui n'était ni plus ni moins qu'une tentative de la part du gouvernement pour modifier sa propre Constitution. Les provinces jouissent d'un pouvoir semblable sur la leur. Enfin, il existe cette question encore pendante, à savoir comment modifier les parties de la Constitution qui concernent la répartition des pouvoirs. Le gouvernement pourra peut-être dire qu'après avoir amendé le bill C-60, la Chambre et le Sénat aimeraient peut-être sonder l'opinion des Canadiens et utiliser ce bill à cette fin. Le gouvernement n'a pas dit que c'était là son intention, mais c'est une possibilité.

Le sénateur Flynn: Mais je crois que le gouvernement l'a dit dans le Livre blanc présenté en même temps que le bill C-60. Je crois qu'il a bien précisé que ce bill risquait de ne pas être bien compris par les assemblées législatives provinciales en essayant de réformer ou d'amender la Constitution.

[Text]

Hon. Mr. Reid: That may well be. I am not familiar with the white paper as it applied to referenda. But I must confess to you that it is not excluded by this bill. There may well come a time when the federal government might want to test public opinion in so far as the development of Bill C-60 is concerned, and it might well be that the provinces and the federal government may want to include the possibility of referenda as part of the general amending formula to the division of powers sections. It is not excluded by this bill.

Senator Flynn: You might, on the basis of a referendum, go to Westminster and ask for a change in the division of powers.

Hon. Mr. Reid: Well, senator, that would be no different than the situation now, in the sense that the federal government, in theory and in law, after the house, the Senate and the Queen of Canada approve a joint address, could go to Great Britain and ask for amendments to the division of powers sections.

Senator Flynn: But that would go counter to section 91 as far as the division of powers is concerned.

Hon. Mr. Reid: No, I don't think so. I believe, from my reading of the bill, that the amending formula which has been used in the past, and which is laid out in the British North America Act, is that if the House of Commons, the Senate and the Crown of Canada agree to send an address praying for changes in the division of powers, the British Parliament would then accept that at face value and would not look beyond it to see if there was agreement by all or any of the provincial governments. Then it would execute it. If they did not do that, or if they went beyond the address, then what you would have is the imperial power taking upon itself the rights of interfering in colonial powers or operations. And I do not think the British government would see its powers in quite that way.

Senator Flynn: You use the word "colonial" in its proper sense?

Hon. Mr. Reid: Well, if they were to put conditions on an address put forward by the House of Commons and the Senate, then, assuredly that would be the use of imperial power over a colony.

Senator Flynn: For the 1949 amendment the federal Parliament went directly to Westminster despite some objections by some provincial governments. But at least it was prudent enough to state that it was touching only on the parts of the Constitution dealing with the federal part of it.

Hon. Mr. Reid: That is correct, senator.

Senator Flynn: But now you are going further and you say you could use that joint address and touch on the division of powers reinforced by a referendum.

Hon. Mr. Reid: The only point I make is that the referenda legislation before us is consultative in nature only. It is not binding upon the federal government, and therefore the legal situation has not changed at all.

[Traduction]

L'honorable M. Reid: C'est bien possible. Je ne connais pas très bien le Livre blanc qui concernait les référendums. Mais je dois vous avouer que ce bill n'exclut pas cette possibilité. Le gouvernement fédéral voudrait peut-être à un moment donné connaître l'opinion des Canadiens pour ce qui est des amendements apportés au bill C-60 et il est bien possible que lui et les provinces veuillent inclure la possibilité de tenir des référendums dans la formule générale de modifications des articles concernant la répartition des pouvoirs. Ce n'est pas exclu par le projet de loi.

Le sénateur Flynn: A la suite d'un référendum, vous pouvez aller à Westminster pour demander que la répartition des pouvoirs soit modifiée.

L'honorable M. Reid: Eh bien, monsieur le sénateur, cela ne différerait pas de la situation actuelle, en ce sens qu'en théorie et en droit, après l'approbation d'une adresse commune par la Chambre, le Sénat et la Reine du Canada, le gouvernement fédéral pourrait se rendre en Grande-Bretagne pour demander que des modifications soient apportées aux articles concernant la répartition des pouvoirs.

Le sénateur Flynn: Mais cela irait à l'encontre de l'article 91, pour ce qui est de la répartition des pouvoirs.

L'honorable M. Reid: Non, je ne crois pas. Après avoir lu ce bill, je crois comprendre que la formule de modification utilisée dans le passé et qui est contenue dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, précise que si la Chambre des communes, le Sénat et la Couronne du Canada présentent une adresse demandant que des modifications soient apportées à la répartition des pouvoirs, le Parlement britannique l'accepterait telle quelle et ne chercherait pas à savoir si tous les gouvernements provinciaux ou seulement quelques-uns d'entre eux y ont donné leur accord. Il s'exécuterait alors. S'il n'agissait pas ou s'il outrepassait l'adresse, cela signifierait que le pouvoir impérial aurait empiété sur les pouvoirs et les activités d'une colonie. Je ne crois pas que le gouvernement britannique envisagerait ainsi ses pouvoirs.

Le sénateur Flynn: Employez-vous le terme «colonie» dans son sens véritable?

L'honorable M. Reid: Si le gouvernement soumettait une adresse présentée par la Chambre des communes et le Sénat à certaines conditions, c'est qu'il ferait bel et bien intervenir un pouvoir impérial sur une colonie.

Le sénateur Flynn: Pour ce qui est l'amendement de 1949, malgré certaines objections de la part de certains gouvernements provinciaux, le Parlement fédéral s'est directement adressé à Westminster. Il a au moins eu la prudence de déclarer qu'il ne touchait qu'aux parties de la Constitution concernant les questions fédérales.

L'honorable M. Reid: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Flynn: Mais vous allez plus loin et vous prétendez pouvoir utiliser cette adresse commune pour influencer sur la répartition des pouvoirs, qui serait renforcé par référendum.

L'honorable M. Reid: Je voulais simplement dire que le projet de Loi sur le référendum qui nous est soumis n'a qu'un caractère consultatif. Il ne lie pas le gouvernement et la situation juridique ne s'en trouve donc nullement changée.

[Text]

Senator Flynn: It is not binding, but it was mentioned in the white paper I referred to earlier that if there was no agreement with the provinces, then that would be a way of bypassing the provincial objections.

Hon. Mr. Reid: If indeed that were the case, certainly it would be done only after intensive consultation with the provinces and only after an attempt to find another amending formula had failed, and we are still a long way away from that situation now.

Senator Flynn: How would you define "intensive consultations?"

Hon. Mr. Reid: Well, I would think that at the present time we have had some negotiations with the provinces as part of the existing constitutional negotiations, and we have not failed, nor have we succeeded, in finding a formula acceptable to everybody. We continue to search for a formula that will be satisfactory.

Senator Flynn: For how long?

Hon. Mr. Reid: I wish I could say, but certainly 51 years is a long tie to be searching.

Senator Flynn: Yes, 51 years, but it was only to find an amending formula. But I would suggest to you that constitutional reform, as such, has been a matter of concern for only about 10 years.

Hon. Mr. Reid: We now have a situation where to have agreement between the federal government and the ten provincial governments we need unanimity because the provinces have bound themselves by that rule and have stated that unless they all agree no one will agree. So the situation we face is that we must find perfection amongst eleven governments before we can have significant amendments to the Constitution. If you look at the results of the last Constitutional Conference you will see there was consensus on major items with eight or nine governments out of eleven on almost every item. If we had had any amending formula that had been discussed in the last ten years in Canada, we would have had decisions on these items and the conference would have been considered an outstanding success.

Senator Flynn: For instance, the Victoria formula.

Hon. Mr. Reid: Exactly.

Senator Flynn: What would have been the result if it had been adopted or had been in force?

Hon. Mr. Reid: Well, if you look at the provinces that were objecting to a number of the items, you will see that you would then have had a situation whereby, on resources, you would probably have had agreement, and on communications you might have had agreement.

Senator Flynn: You mean, on the concessions by the federal government?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Il ne lie pas le gouvernement fédéral, mais on a indiqué, dans le Livre blanc auquel j'ai fait allusion tout à l'heure, que si l'on ne parvient pas à un accord avec les provinces, on aurait ainsi une possibilité de passer outre à leurs objections.

L'honorable M. Reid: Si c'était effectivement le cas, on ne le ferait qu'après les avoir largement consultés, et uniquement si toutes les autres tentatives pour trouver une formule de modification avaient échoué; actuellement, nous sommes encore très loin de cette situation.

Le sénateur Flynn: Qu'entendez-vous par «consulter longuement les provinces?»

L'honorable M. Reid: Il me semble que jusqu'à maintenant, nous avons négocié avec elles dans le cadre des négociations constitutionnelles normales, et nous n'avons ni réussi ni échoué dans la recherche d'une formule acceptable pour tout le monde. Nous continuons à chercher une formule satisfaisante.

Le sénateur Flynn: Combien de temps allez-vous continuer?

L'honorable M. Reid: J'aimerais le savoir. On peut dire sans risque d'erreur qu'une recherche de 51 ans est une recherche de longue haleine.

Le sénateur Flynn: Oui, mais cette recherche ne visait qu'à trouver une formule de modification. Il me semble que la réforme constitutionnelle en tant que telle n'est devenue un sujet de préoccupation que depuis environ dix ans.

L'honorable M. Reid: Dans la situation actuelle, pour qu'il y ait accord entre le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux, il faut l'unanimité, car les provinces se sont engagées à respecter cette règle et elles ont convenu qu'à défaut d'unanimité, aucune d'entre elle ne donnerait son accord. Nous devons donc atteindre la perfection aux yeux des onze gouvernements avant de pouvoir apporter des modifications importantes à la Constitution. Si l'on considère les résultats de la dernière conférence constitutionnelle, on constate qu'il y a eu consensus sur les principaux sujets entre huit ou neuf gouvernements sur onze. Si des formules de modification avaient été soumises à la discussion ces dix dernières années au Canada, des décisions auraient été prises sur ces propositions et la conférence aurait alors été considérée comme un éclatant succès.

Le sénateur Flynn: Vous pensez par exemple à la formule Victoria?

L'honorable M. Reid: Exactement.

Le sénateur Flynn: Que ce serait-il passé si cette formule avait été adoptée et appliquée?

L'honorable M. Reid: Si l'on regarde les provinces qui ont fait opposition à plusieurs questions, on constatera que dans cette situation, on s'aperçoit qu'on aurait sans doute pu parvenir à un accord en matière de ressources. La même chose en matière de communications.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous parler des concessions du gouvernement fédéral?

[Text]

Hon. Mr. Reid: That is correct. I agree that it might not have happened for all of the items. For example, it is time that we did not come close to agreement on patriation or on an amending formula, but on a number of items we did come close.

Senator Smith (Colchester): Did I understand the minister to say that had there been in force last week the Victoria formula, for instance, or the Fulton-Favreau formula, there would have been agreement? I find it a little difficult to fit the word "agreement" into something that is decided by a majority or by a certain majority which is required in both of those formulae. It would not be agreement but a decision by some kind of majority.

Hon. Mr. Reid: Yes, that is correct. I was using the form of the word "agreement" to mean the necessary majority, as opposed to the word "unanimity" which means perfection. Not many of us are perfect.

Senator Forsey: Speak for yourself!

Senator Godfrey: There were four questions that I raised at the last meeting on which I asked that you be briefed. The first one had to do with whether this bill follows the general scheme of the Canada Elections Act and, specifically, the Election Expenses Act. That act provides that six and a half hours of broadcasting time will be paid for, 50 per cent by the government and 50 per cent by the parties. You may recall that the Barbeau Commission said that the government should pay 50 per cent and the stations themselves should absorb the other 50 per cent. I thought that was a modest licensing fee.

Why is it in this bill that the government is not paying anything, but that whoever is supporting the referendum has to pay it all? Why has that 50 per cent been eliminated?

Hon. Mr. Reid: I suppose because we are in a period of restraint, senator. The point you have made is well taken. Since the principle of the bill is that it does follow, where possible, the Canada Elections Act and the provisions of the Election Expenses Act, I will undertake to take the matter back to my colleagues for discussion. It is not anything that I can do on my own authority, because it does involve expenditure of money by the Crown. I will therefore take it back. However, I believe the principle you have enunciated is the correct one and I support it.

Senator Godfrey: The next question has to do with the \$5,000 limitation on donations by companies. I had pointed out that if a company had about 20 subsidiaries, wholly-owned, to take it at its worst, they could get \$105,000, because each subsidiary, under the terms of the bill, together with the parent company, could get the \$5,000. If you are really serious about the \$5,000 limitation, this is a wide-open loophole for which there should be some restriction. I am not suggesting going so far as applying the definition of associated companies

[Traduction]

L'honorable M. Reid: Oui. Je reconnais que cela n'aurait pas pu se produire pour tous les sujets étudiés. Par exemple, il est vrai que nous n'avons jamais été sur le point de parvenir à un accord sur le rapatriement de la Constitution ou la formule de modification. Mais pour un certain nombre d'autres questions, nous étions sur la bonne voie.

Le sénateur Smith (Colchester): Le ministre veut-il dire que si la formule Victoria et la formule Fulton-Favreau avaient été appliquées la semaine dernière, on serait parvenu à un accord? Il me semble quelque peu délicat d'utiliser le mot «accord» à propos d'une décision prise à la majorité, ou à une certaine majorité, comme l'exigent ces deux formules. Dans pareil cas, il n'y aurait pas accord, mais décision prise à une certaine majorité.

L'honorable M. Reid: Oui, c'est exact. J'utilisais le mot «accord» dans le sens de «majorité nécessaire», par opposition à «unanimité» qui signifie «perfection». Nous sommes rarement parfaits.

Le sénateur Forsey: Vous parlez pour vous-même!

Le sénateur Godfrey: A la dernière séance, j'ai soulevé quatre questions et en nous demandant de nous informer à ce sujet. En premier lieu, je voulais savoir si ce projet de loi respecte le plan général de la Loi électorale du Canada, et notamment la Loi sur les dépenses d'élections. Cette loi stipule qu'il faudra assurer six heures et demi d'émission, et que les frais seront assumés pour moitié par le gouvernement et pour moitié par les partis. Vous vous souvenez que selon la commission Barbeau, le gouvernement devrait assumer la moitié des frais, l'autre moitié étant prise en charge par les stations elles-mêmes. De tels droits d'autorisation me semblent bien modestes.

Comment se fait-il que dans ce projet de loi, le gouvernement ne verse rien, et que les frais soient entièrement assumés par ceux qui participent à la campagne référendaire? Pourquoi la participation pour moitié du gouvernement a-t-elle été supprimé?

L'honorable M. Reid: Je suppose que c'est parce que nous sommes en période de restriction, sénateur. Votre argument est intéressant. Dans la mesure où le projet de loi respecte autant que possible les principes de la Loi électorale du Canada et les dispositions de la Loi sur les dépenses d'élection, je vais entreprendre de renvoyer la question à mes collègues pour que nous en discutons. Je ne peux rien entreprendre de ma propre autorité, car ces dépenses font intervenir les deniers publics. Je vais donc soumettre la question à mes collègues. Il me semble cependant que le principe que vous avez énoncé est correct et je l'approuve.

Le sénateur Godfrey: La question suivante concerne la limite de \$5000 imposée aux contributions des sociétés. J'ai indiqué que si une société avait environ 20 filiales dont elle était entièrement propriétaire, on pourrait, dans le pire des cas, atteindre un total de \$105,000, car chaque filiale, aux termes du projet de loi, pourrait, tout comme la société mère, verser une contribution de \$5,000. Si l'on veut sérieusement imposer cette limite, il y a là une échappatoire qu'il faudrait limiter le plus possible. Je ne voudrais pas qu'on aille jusqu'à appliquer

[Text]

in the Income Tax Act, though, because if a company only owns 51 per cent of a public company, both companies should be allowed the \$5,000, in my opinion. To use a specific example—CPR and Algoma Steel—I see nothing wrong with Algoma Steel, a public company owning 51 per cent, being allowed to give its \$5,000—it is Ontario-based and so on—and CPR being allowed to give \$5,000. But if it is a wholly-owned subsidiary of the CPR, I don't see why it should be allowed to give \$5,000. They probably have dozens of wholly-owned subsidiaries.

Hon. Mr. Reid: Senator Godfrey, you have put your finger on a difficult proposition. I will put to you my problem in trying to give you a more substantive answer. First of all, the principle of this bill is to avoid forcing people into the kinds of umbrella operation they have experimented with in Quebec. It does have the advantage, if you put all the people under one umbrella, that you can then eliminate expenditures in the same way as the Canada Elections Act eliminates the expenditures of political parties, because then you have entities you can control and follow. But we have opted for a system in this legislation where we can control donations rather than expenditures, in an attempt to avoid forcing people into what they might consider to be unnatural alliances. "Unholy alliances" is another expression.

Therefore, once we take that basic philosophical decision, we run into the position of where to stop. For example, I have a family of five. Under this legislation it is conceivable that each one of my family members could give \$5,000 to whatever group or organization each wished. You have pointed out the limit in terms of companies. There are two answers to that, I suppose. First is that if a company like Power Corporation, which operates on the basis of wholly-owned subsidiaries, is allowed \$5,000 but a company like Argus, which operates up to now on the basis of small holdings which gives them control, is allowed to give \$5,000 for each of its companies, there is certainly a substantial imbalance and you are rewarding on the basis of organization one group as opposed to another.

I would appreciate some advice by the committee as to, first of all, what we should do about it in principle, and then, secondly, what we should do about it in terms of the mechanics, because I acknowledge the argument but I also point out that no matter what scheme we accept as the means for determining how funds are to be directed into the campaign, there will be objections and there will be advantages, and, on balance, one has to opt for the scheme one feels will best serve the interests of the Canadian community.

Senator Godfrey: That is fair enough. I had one other question. There are provisions for fines of committees and for things that have to be done. The question I raise is how you collect a fine from a committee that has already spent all its money. You might lay a charge against them months after the thing is all wound up and the money is spent, if they have an overdraft at the bank which they have not paid off. Is this just

[Traduction]

la définition des sociétés associées de la Loi de l'impôt sur le revenu, car si une société possède 51 p. 100 du capital d'une autre société, ces deux sociétés devraient, à mon avis, pouvoir verser une contribution de \$5,000. Prenons un exemple précis: CP et Algoma Steel. Je ne vois rien de mal dans le fait que l'Algoma Steel, société publique détenant 51 p. 100 des actions et établie en Ontario, soit autorisée à verser \$5,000, tout comme CP. Cependant, s'il s'agit d'une filiale en propriété exclusive du CP, je ne vois pas pourquoi elle serait autorisée à verser ce montant. Le CP a probablement des douzaines de filiales de ce genre.

L'honorable M. Reid: Sénateur Godfrey, vous venez de souligner une difficulté. Je vous exposerai mon problème en essayant de vous donner une réponse plus étayée. En premier lieu, ce projet de loi ne veut pas obliger la population à se soumettre à un cadre général comme ce fut le cas au Québec. Si vous créez un tel cadre, vous avez l'avantage d'éliminer les dépenses, comme la Loi électorale du Canada a éliminé les dépenses des partis politiques, puisque vous avez la haute main sur des groupes que vous pouvez surveiller. Vous avez cependant opté pour une méthode permettant de contrôler les dons plutôt que les dépenses, afin d'essayer de ne pas obliger les gens à faire partie de groupes ou d'alliances plus ou moins forcés.

Par conséquent, une fois que cette décision philosophique fondamentale est prise, nous devons essayer de déterminer comment enrayer le mécanisme. Par exemple, ma famille compte cinq personnes. D'après ce projet de loi, chacune pourrait verser \$5,000 à tout groupe ou organisation de son choix. Vous avez souligné les limites permises pour les sociétés. Je suppose qu'il y a deux éléments dont il faut tenir compte. Si une société comme Power Corporation, qui a des filiales en propriété exclusive, ne peut verser que \$5,000, alors qu'une société comme Argus, qui possède de petites compagnies de portefeuille lui permettant d'exercer un certain contrôle, peut verser \$5,000 pour chacune de ces compagnies; il y a certainement un écart substantiel, et vous avantagez un groupe au détriment d'un autre en vous fondant sur le type d'organisation.

J'aimerais obtenir de votre comité certains conseils, en premier lieu quant aux mesures à prendre vis-à-vis du principe et, en deuxième lieu, quant aux mécanismes que nous devrions adopter, je comprends bien le problème, mais je maintiens cependant que, quelle que soit la méthode adoptée pour déterminer la façon dont sera financée la campagne, il y aura des oppositions et des avantages, mais, à tout prendre, nous avons opté pour la méthode qui, selon nous, servira le mieux les intérêts de la collectivité canadienne.

Le sénateur Godfrey: C'est bien. J'ai une autre question à poser. Il y a des dispositions concernant les amendes imposées aux comités de référendum et les mesures à prendre. Voici ma question: comment percevez-vous une amende imposée à un comité si ce dernier a déjà dépensé tout son argent. Vous pouvez le poursuivre en justice des mois après que le référendum a eu lieu et que l'argent a été dépensé, s'il a un découvert

[Text]

an idle gesture, a little whitewash, or are there some teeth here?

Hon. Mr. Reid: I admit the problem. As you know, these clauses were taken from the Canada Elections Act. They have in the Canada Elections Act the assurance that the political parties will be continuing institutions, by and large. Therefore, because money is to be paid back to them in terms of television time and in terms of their candidates, there is a substantial incentive for them to ensure that all their records and books are kept. It may well be that we will have a further incentive for them to look after their records and books in a more careful way, if we accept your suggestion that the television time be 50 per cent paid for. That would certainly assist us in solving that problem.

But in order to assure that there are records kept, we do have to point a finger; legally, we have to have some means of compulsion. So those clauses have been written in the way in which they have. There is a problem, because by the tie the administrators of the act—and then the Chief Electoral Officer—get around, there will be two or three months. But I feel we must have those clauses in to ensure there is an acknowledgement that something will or can happen if the letter of the law is not obeyed.

Senator Godfrey: I entirely agree that the clauses should be there, but, from experience in the past in connection with the Election Expenses Act, the first thing that was done immediately after the act was passed was to see how they could get around it. Everyone applied their minds to it in the most extraordinary fashion, and all political parties were trying to figure out how to get around it. I think the same thing would happen here. What concerns me is that the people who obey the spirit, whether or not they will be penalized, will go ahead knowing there is no practical way that anything can happen to them a few months after, and they will get away with it.

Hon. Mr. Reid: I acknowledge what you are saying, and I certainly recall the burst of planning that took place on how they were going to be able to get around the act. I was one of those who discouraged people from doing that, because I believe the act is a very good one and is long overdue. Perhaps Mr. Anderson would like to say something.

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office: I think Senator Godfrey's question may be based on a bit of confusion that I sowed when I was here last. In discussing this issue we talked about some of the natural controls which exist in terms of limits on how much credit would be extended, and also the provisions for extending the period during which collections could be made. But there is a provision—it is clause 32(8) on page 39—which essentially does provide for fines of officers should they violate the sections which have to do with spending more than they collect. If you turn to page 39, it is subsection (8). So there is a possibility of fining or even, in grave cases, of imprisoning officers who violate the act. I apologize, because I did not have that straight in my mind the last time I was here.

[Traduction]

bancaire. S'agit-il d'une mesure symbolique ou a-t-elle un certain poids?

L'honorable M. Reid: J'admets qu'il y a un problème. Comme vous le savez, ces dispositions ont été tirées de la Loi électorale du Canada. Dans le cadre de cette loi, on présume que les partis politiques sont des institutions durables. Par conséquent, ils ont intérêt à ce que leurs dossiers et leurs livres soient bien tenus vu que des montants leurs seront remboursés, sous forme de temps d'antenne ou selon le nombre de candidats élus. Il y existe peut-être un autre motif si nous acceptons votre proposition selon laquelle 50 p. 100 des frais du temps d'antenne seraient remboursé. Cela nous aiderait certainement à résoudre ce problème.

Cependant, pour nous assurer que les dossiers seront bien tenus nous devons adopter une mesure précise; sur le plan juridique, nous devons avoir certains moyens de coercition. C'est pourquoi, ces dispositions ont été ainsi libellées. Il y a un problème car, il se sera écoulé deux ou trois mois avant que ceux qui sont chargés de faire appliquer la loi et les directeurs généraux des élections ne puissent intervenir. Je crois cependant que ces dispositions sont nécessaires pour que l'on sache que des mesures seront prises ou pourront être prises si la lettre de la loi n'est pas respectée.

Le sénateur Godfrey: Je suis tout à fait d'avis que ces dispositions sont nécessaires. Mais, d'après mon expérience de la Loi sur les dépenses d'élection, je peux vous dire que dès que cette loi a été adoptée, on a immédiatement tenté de la contourner. Tous ont fait appel à leur imagination et tous les partis politiques ont essayé de trouver des moyens de la contourner. Je pense que la situation se répéterait. Ce qui m'inquiète, c'est le fait que, pénalisés ou non, ceux qui ne respectent pas l'esprit de la loi continueront leur agissement en sachant que rien ne leur arrivera quelques mois plus tard et qu'ils s'en tireront.

L'honorable M. Reid: Je comprends ce que vous dites et je me souviens très bien de tous les efforts qui ont été déployés afin de trouver des moyens pour contourner la loi. J'étais un de ceux qui exhortait les gens à ne pas la contourner, parce que je croyais qu'elle était très bonne et qu'elle était nécessaire depuis fort longtemps. Monsieur Anderson aimerait peut-être faire certaines observations.

M. George Anderson, Conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, bureau des relations fédérales-provinciales: Je pense que la question du sénateur Godfrey traduit quelque peu la confusion que j'ai semée lorsque j'ai comparu la dernière fois. En étudiant cette question, nous avons abordé certains des moyens de contrôle habituels en ce qui concerne les limites des contributions, ainsi que les dispositions permettant de prolonger la période au cours de laquelle ces contributions peuvent être faites. Il y a cependant des dispositions... Ce sont les dispositions du paragraphe 32 (8), à la page 39, qui prévoient des amendes pour les dirigeants qui, contrairement à l'esprit de la loi, acquiescent à des dépenses supérieures aux sommes reçues. Vous trouverez cela à la page 39, paragraphe (8). Il y a donc possibilité d'amende et même, dans les cas graves, possibilité d'emprisonnement des dirigeants qui violent

[Text]

Senator Godfrey: The last question concerns restrictions on how much people can donate from private sources. I gather there is no restriction in the bill on what governments can provide and donate. It seems to me that if you have a referendum in Quebec—correct me if I am wrong—the government could give anything it wanted to.

Hon. Mr. Reid: Yes. There is a certain problem with that. We have looked at it. I have not been able to find a way to get around it. The problem we have basically is that governments are empowered to expend money by virtue of a vote which Parliament gives. Consequently, the power to expend money exists above and beyond the referendum. I want to point out that that power exists now, in terms of general elections or even by-elections; so that the situation we have with respect to this referendum legislation is no different than the position that exists in terms of a general election.

Senator Flynn: In principle, not in practice.

Hon. Mr. Reid: Yes. The question to which one has to address oneself is that whether or not the government would or would not expend money, this bill could not bind provincial governments, as I understand it.

Senator Flynn: That is right.

Senator Godfrey: I am not a constitutional lawyer, but why not? Do you mean to say that the federal government, in connection with a federal bill, could not say that provincial governments could not do certain things?

Senator Marchand: Mr. Chairman, if a province contends that the question posed in the referendum is within its own jurisdiction, what is the solution? Could it block or paralyze the process of referendum? Do they go to the Supreme Court? If we decide to put a question concerning civil rights and property, you say that the provincial governments are not bound by the decision; but is it possible to have such a referendum?

Hon. Mr. Reid: We did not talk about governments being bound by the decision. We were talking about the point as to whether or not federal legislation could effectively prevent a provincial government participating in a federal referendum campaign, irrespective of whether the question applied to division of powers, to constitutional changes affecting only federal powers, or to constitutional changes affecting only provincial powers. The question was: Can governments spend money on these things? And, if so, could we stop them by virtue of this legislation?

[Traduction]

la loi. Je vous présente mes excuses pour la dernière fois, cela n'était pas tout à fait clair dans mon esprit.

Le sénateur Godfrey: Ma dernière question a trait aux restrictions concernant les sommes d'argent que des sources privées peuvent offrir en don. Si je comprends bien, le projet de loi ne renferme aucune restriction quant aux dons et contributions que peuvent faire les gouvernements. Il me semble que s'il y a un référendum au Québec, et corrigez-moi si j'ai tort, le gouvernement peut faire don de tout ce qu'il veut.

L'honorable M. Reid: C'est juste. Cela pose toutefois un certain problème. Nous y avons jeté un coup d'œil mais j'ai été incapable d'y trouver une solution. Le problème est le suivant: les gouvernements sont autorisés à dépenser des sommes d'argent déterminées en fonction d'un crédit consenti par le Parlement. Par conséquent, ce pouvoir de dépenser existe maintenant, qu'il soit question ou non de référendum. Je veux souligner que cette disposition s'applique aux élections générales et même aux élections partielles, et que la situation en ce qui a trait à la loi sur le référendum ne diffère en rien de celle d'élections générales.

Le sénateur Flynn: En principe, pas en pratique.

L'honorable M. Reid: C'est juste. La question qui nous occupe est celle-ci: que les gouvernements provinciaux décident ou non de dépenser de l'argent, ils ne seront pas assujettis aux dispositions de ce projet de loi, du moins c'est ce que j'en retiens.

Le sénateur Flynn: C'est juste.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas expert en droit constitutionnel, mais permettez-moi de poser cette question. Cela signifie-t-il que le gouvernement fédéral ne pourrait pas empêcher les gouvernements provinciaux de faire certaines choses dans le cadre d'un projet de loi fédéral?

Le sénateur Marchand: Monsieur le président, si une province soutient que la question du référendum relève de sa compétence, quelle est la solution? Pourrait-elle paralyser le processus référendaire? Pourrait-elle s'adresser à la Cour suprême? Si nous arrêtons notre choix sur une question sur les droits civils et les droits de propriété, vous dites que les gouvernements provinciaux ne sont pas liés par la réponse, mais je me demande s'il est possible de tenir un tel référendum?

L'honorable M. Reid: Il n'est pas question de savoir si les gouvernements sont liés par la décision. Nous nous demandons si une loi fédérale pourrait effectivement empêcher un gouvernement provincial de participer à une campagne référendaire fédérale, peu importe que la question ait trait au partage des pouvoirs, à des changements constitutionnels affectant uniquement les pouvoirs du gouvernement fédéral ou à des changements constitutionnels affectant uniquement les pouvoirs des gouvernements provinciaux. La question était de savoir si les gouvernements pouvaient dépenser de l'argent dans ces circonstances et, dans l'affirmative, s'il serait possible de les en empêcher en vertu de la présente loi?

[Text]

The Chairman: What is to prevent the provincial government from spending the money through the party it represents and then getting a refund under the legislation?

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman—

The Chairman: I would like to have the answer to that question.

Senator Smith (Colchester): I was going to answer for you.

Hon. Mr. Reid: I want to say that I need all the help I can get on that one.

The Chairman: Did you know that Senator Smith is a former premier?

Hon. Mr. Reid: Yes. I know all about these things.

Senator Smith (Colchester): I was simply going to say that it seems to me perfectly clear that in connection with a federal statute which authorizes the expenditure of money for certain purposes, the federal authority also extends to the question of who shall accept and use money from any source. It seems to me that the answer to the problem is simply to prohibit the acceptance or use by any person of any money from a provincial government source. That seems to me to be pretty straightforward.

Hon. Mr. Reid: There is protection to some extent in the Canada Elections Act, where it states that any money that is contributed to a political organization or political party must beneficially be its money. In other words, it must belong by right to the person, so that there can be no flow-through of money from other sources, through legitimate sources. Perhaps that protection in itself is sufficient. It is one that we might look at, if it is there.

Senator Godfrey: That is a very weak section.

Hon. Mr. Reid: We run into problems in the real world at that stage.

Senator Smith (Colchester): I suggest very seriously that that is the way to deal with it: you simply prohibit the acceptance and use.

Senator Flynn: It could hardly be foolproof, but it goes a long way. For instance, if you prohibited newspapers, radio and TV stations from accepting any money from any group other than those authorized in the bill, it would go a long way; but that would not prevent a richer government from issuing publications of its own, if it wanted to. In fact, it is being done presently on both sides with the publication of papers on all matters.

Hon. Mr. Reid: I might pose a further question to Senator Flynn and ask: Can federal legislation prevent a provincial government from giving assistance to provincial parties which have a legal right to participate under this bill in the referendum process?

[Traduction]

Le président: Comment pourrait-on empêcher un gouvernement provincial de dépenser de l'argent par le biais du parti qu'il représente et de se faire rembourser par la suite conformément à la loi?

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président...

Le président: J'aimerais qu'on réponde à cette question.

Le sénateur Smith (Colchester): J'allais justement vous donner une réponse.

L'honorable M. Reid: J'ai besoin de toute votre collaboration sur cette question.

Le président: Saviez-vous que le sénateur Smith est un ancien premier ministre?

L'honorable M. Reid: Oui, je suis au courant de toutes ces choses-là.

Le sénateur Smith (Colchester): J'allais simplement dire qu'il me semble tout à fait logique qu'une loi fédérale autorisant des dépenses pour certaines fins, prescrive aussi les personnes habilitées à accepter et à utiliser les sommes provenant de sources diverses. La réponse à cette question est à mon avis très simple. Il s'agit tout simplement de défendre à quiconque d'accepter ou d'utiliser de l'argent provenant d'un gouvernement provincial. Cela m'apparaît très clair.

L'honorable M. Reid: Il existe une certaine mesure de protection dans la Loi électorale du Canada qui dit que toute somme d'argent versée à une organisation politique ou à un parti politique par un cotisant doit être une somme sur laquelle ce dernier a des droits. En d'autres termes, l'argent doit appartenir en droit au cotisant, de façon qu'il n'y ait aucun mouvement d'argent depuis d'autres sources par le biais de sources légitimes. Peut-être que cette mesure est suffisante en elle-même. Nous pourrions du moins l'étudier.

Le sénateur Godfrey: L'article a de nombreuses lacunes.

L'honorable M. Reid: Nous ferons face à de véritables problèmes à ce stade-là.

Le sénateur Smith (Colchester): Je soutiens très sérieusement que la seule chose à faire c'est d'empêcher l'acceptation et l'utilisation d'argent provenant de gouvernements provinciaux.

Le sénateur Flynn: La solution n'est pas parfaite, mais elle sera efficace dans une bonne mesure. Par exemple, si vous interdisez aux journaux et aux stations de radio et de télévision d'accepter de l'argent de groupes autres que ceux autorisés dans le bill, cela va loin mais n'empêcherait pas un gouvernement plus riche de produire ses propres publications s'il le désirait. En fait, cela est actuellement en train de se faire des deux côtés avec la publication de documents portant un peu sur tout.

L'honorable M. Reid: Je pourrais poser une autre question au sénateur Flynn: la loi fédérale peut-elle empêcher un gouvernement provincial d'aider les partis provinciaux qui ont légalement le droit de participer au processus du référendum en vertu de ce bill?

[Text]

Senator Smith (Colchester): I should say that if it is within the authority of the federal government to legislate in the first place, it can legislate in the first place, it can legislate as to who accepts money and who doesn't, and what money the person who accepts it can accept. Surely it is a matter of dealing with the persons who take the money.

Hon. Mr. Reid: Quite frankly, I tend to the point of view which you express, senator. I will go back and have a further examination of this particular problem.

Senator Godfrey: It would apply so far as newspaper ads are concerned. But, as Senator Flynn says, what is going to stop the Quebec government from flooding the province with literature?

Senator Flynn: Or the federal government, for that matter.

Hon. Mr. Reid: Or, if it is held in any other province, that province from participating as well. The point is that that is a provincial contribution, which it is beyond the control of this act to deal with.

Senator Godfrey: That is the point beyond which we are not sure that this goes.

Hon. Mr. Reid: I would like to look at this again, because I think the point is well taken.

Senator Forsey: Mr. Chairman, I wonder if the minister would give an answer to your question, which got rather sidetracked by Senator Smith's (Colchester) masterly intervention.

The Chairman: That is, what is to prevent a provincial government from contributing money to the party in power, which in due course could get a refund under this legislation? Was that the question you were thinking of?

Senator Forsey: That is the question.

Hon. Mr. Reid: I bow to my legal advisers.

Mr. Anderson: I am not a lawyer, but clause 10, Mr. Chairman, provides for the Governor in Council to issue regulations which would govern any reimbursement for expenditures made. Those regulations could preclude reimbursement for expenditures made out of contributions received for provincial governments.

Senator Flynn: That is not a bad answer, considering you are not a lawyer.

Senator Robichaud: I would like to be very precise in the question I want to ask. I would not like to mislead anybody.

Does this bill, C-9, permit any government, be it provincial or federal, or any newspaper, to publish any ads that would be advantageous to the government, financed by a corporation or an individual, with the right to deduct the cost of those advertisements for income tax purposes?

The Chairman: When you say "advantageous to the government," you are assuming that in the referendum one vote

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): Je dois dire que s'il incombe au gouvernement fédéral de légiférer en premier lieu, il peut le faire pour déterminer qui accepte ou non de l'argent, et quel est l'argent que la personne qui accepte peut accepter. Il s'agit en fait de s'occuper des personnes qui prennent l'argent.

L'honorable M. Reid: Très franchement, j'ai tendance à partager votre point de vue sénateur. J'y reviendrai et j'examinerai ce problème particulier de façon plus approfondie.

Le sénateur Godfrey: Il s'appliquerait en ce qui concerne les annonces des journaux. Toutefois, comme l'a déclaré le sénateur Flynn, qu'est-ce qui va empêcher le gouvernement du Québec d'inonder la province de sa propagande?

Le sénateur Flynn: Ou le gouvernement fédéral, effectivement.

L'honorable M. Reid: Ou, s'il est tenu dans n'importe quelle autre province, qui empêchera également la province de participer? Le problème est qu'il s'agit d'une contribution provinciale qui dépasse le cadre de la présente loi.

Le sénateur Godfrey: Voilà où tout s'embrouille.

L'honorable M. Reid: J'aimerais examiner tout cela de nouveau parce que je pense que l'objection est bien fondée.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, je me demande si le ministre répondrait à votre question qui a été plutôt magistralement écartée par l'intervention du sénateur Smith (Colchester).

Le président: Il s'agit de savoir qui va empêcher un gouvernement provincial d'aider monétairement le parti au pouvoir qui, en temps opportun, pourrait obtenir un remboursement dans le cadre de la présente loi. S'agit-il là de la question à laquelle vous pensez?

Le sénateur Forsey: C'est bien là la question.

L'honorable M. Reid: Je m'incline devant mes conseillers juridiques.

M. Anderson: Monsieur le président, je ne suis pas avocat, mais l'article 10 prévoit que le Gouverneur en conseil établit des règlements en vue de régir tout remboursement des dépenses effectuées. Ces règlements pourraient exclure le remboursement des dépenses effectuées à partir de contributions reçues des gouvernements provinciaux.

Le sénateur Flynn: Compte tenu que vous n'êtes pas avocat, ce n'est pas une mauvaise réponse.

Le sénateur Robichaud: J'aimerais être très précis dans la question que je veux poser. Je ne voudrais pas induire quiconque en erreur.

Le bill C-9 autorise-t-il un gouvernement quelconque, provincial ou fédéral, ou un journal, à publier des annonces qui seraient avantageuses pour le gouvernement, et qui serait financées par une société ou un particulier, avec le droit de déduire le coût de ces annonces aux fins de l'impôt sur le revenu?

Le président: Lorsque vous dites «avantageuses pour le gouvernement» vous supposez qu'au cours du référendum un

[Text]

would be advantageous to the government. I just wonder if it is appropriate to use the term "advantageous to the government".

Senator Flynn: Since you want to be very precise.

Senator Robichaud: I would like to be as precise as possible.

Hon. Mr. Reid: I think I understand the position you are taking, senator.

Senator Robichaud: Well, I have not finished. Would it be possible for the government that is being advantaged by these ads, published free of charge, which are not considered as donations to the party, to say, "Well, it is simply because these are newspapers that were going to go bankrupt, and cease publication, unless they had such ads, which would have created more unemployment." Is that not precise?

Senator Forsey: It is complicated.

The Chairman: Why do you not give us a specific example of a case that you have in mind, and that might arise?

Senator Robichaud: The debate that took place in the National Assembly last week.

The Chairman: I thought that was it.

Senator Robichaud: There are ads in support in some of the papers in the province of Quebec. I will be more precise if you want me to be.

Senator Flynn: More concrete.

Senator Robichaud: More concrete. The question was asked of the premier, and the premier answered, "Well, of course these are not considered as donations to our political party, even if they are in support of us. These ads are put in newspapers it would have gone bankrupt had it not been for the ads." They had volunteers who went all over the province and collected ads to help these newspapers keep printing.

The Chairman: The papers having been established by the Parti Québécois organization in each of the districts. That is what happened.

Senator Langlois: Are you referring to the *Star*?

Hon. Mr. Reid: I have two answers.

The first answer I have—and I will be precise—is that the control and the bill apply only to a limited period of time, when campaigning takes place. In other words, if a company wished to make a contribution to the referendum cause by placing its own ad, saying whatever it wished, independent of the views of the government, it would certainly be empowered to do that. Now, I make the precise determination that the ad they published is on referendum items, in which case they are controlled by the bill.

It becomes a different hypothesis of one looks at it and sees that the company is putting an ad in a publication that is generated by one of the organizations participating in the referendum campaign, in which case you would have to look at it and decide as to whether it was a genuine ad, in which case

[Traduction]

vote serait avantageux pour le gouvernement. Je me demande s'il est opportun d'utiliser ces termes.

Le sénateur Flynn: Étant donné que vous voulez être précis.

Le sénateur Robichaud: J'aimerais l'être autant que possible.

L'honorable M. Reid: Je pense comprendre votre position sénateur.

Le sénateur Robichaud: Je n'ai pas terminé. Serait-il possible pour le gouvernement qui a été avantage par ces annonces, publiées gratuitement, qui ne sont pas considérées comme des dons au parti, de déclarer: «C'est simplement parce que ces journaux auraient fait faillite, sans ces annonces, et que cela aurait créé du chômage.» N'est-ce pas précis?

Le sénateur Forsey: C'est compliqué.

Le président: Pourquoi ne nous donnez-vous pas l'exemple précis d'un cas que vous avez à l'esprit et qui pourrait se présenter?

Le sénateur Robichaud: Le débat qui s'est déroulé à l'Assemblée nationale la semaine dernière.

Le président: J'y pensais.

Le sénateur Robichaud: Il y a des annonces de cette sorte dans quelques journaux de la province de Québec. Je serais plus précis si vous le désirez.

Le sénateur Flynn: Plus concret.

Le sénateur Robichaud: Oui, la question a été posée au premier ministre qui a répondu: «Bien entendu, ces annonces ne sont pas considérées comme des dons à notre parti politique, même si elles nous appuient. Il s'agit d'annonces placées dans des journaux qui auraient fait faillites s'ils n'avaient pas eu ces annonces.» Ils avaient des bénévoles qui ont parcouru toute la province et recueilli des annonces pour aider ces journaux à continuer d'imprimer.

Le président: Les journaux ont été établis par le Parti Québécois dans chacun des districts. Voilà ce qui s'est produit.

Le sénateur Langlois: Faites-vous allusion au «Star»?

L'honorable M. Reid: J'ai deux réponses.

La première—et je serai précis—est que le contrôle et le bill s'appliquent uniquement à une période donnée, celle de la campagne. En d'autres termes, si une société désire faire une contribution en faveur d'un référendum en faisant paraître ses propres annonces, quelle que soit l'opinion exprimée, indépendamment de l'avis du gouvernement, elle en a certainement le pouvoir. Maintenant, je précise que l'annonce publiée porte sur une question du référendum, dans ce cas la société en question tombe sous le coup du projet de loi.

Si nous faisons une hypothèse différente et prenons le cas d'une société qui mettrait une annonce dans une publication produite par une des organisations participant à la campagne référendaire, dans ce cas il faudrait déterminer s'il s'agit d'une annonce véritable qui pourrait alors être un instrument légi-

[Text]

that might be a legitimate marketing tool, or whether it was an ad placed there to give covert support to that publication. That would be a very difficult judgment to make.

I am aware of the circumstances of the debate in the National Assembly. Those circumstances do not apply at this time, because this bill, C-9, applies only during the campaign period, which is a limited period of time.

To answer the other questions, it depends upon the nature of the ad. If a determination is made, say, by the office of the Chief Electoral Officer, that any kind of ad in a publication that has been designed specifically for the promotion of a point of view during the referendum debate is a support to that publication, and to that organization irrespective of whether it is a genuine ad or whether it is an ad in support of a point of view, then you would have a determination. If, on the other hand, the determination was made with regard only to those advertisements that took a position on the referendum debate, irrespective of where they were found, that would be another set of circumstances; but my understanding of the bill is that the Chief Electoral Officer would be in a position to have to make that kind of determination and, failing him, the courts.

Senator Robichaud: But the determination has not been made as yet. Then it depends on whether we are in an election period, or before, and we are not sure yet as to whether that ad is considered a political contribution to a given political party, or if the cost of the ad is tax deductible.

Hon. Mr. Reid: Ministers really ought not to engage in hypotheses, but let me indulge myself. Let me assume that a publication is started now that is on the anti-Confederation side of the debate in Quebec. Any corporation which advertizes in that magazine, which is a general interest magazine and not a specific one, are they contributing to that magazine as a marketing tool or are they contributing to the point of view of that magazine? I am not so sure that it is possible for us to write into legislation of this nature that kind of hypothesis. All that you can do is to write into the legislation what we believe in principle, and leave it to be determined in the normal course of events by the courts or other institutions so to find in the act. I admit that the proposition which you have raised is a difficult one. I am not sure that I want to write into the act a specific prohibition, because if I did that I am sure that the senators could keep me busy writing specific prohibitions from now until Domesday.

Senator Forsey: Well, you have a provision for regulations in clause 10, haven't you?

Hon. Mr. Reid: That is right, but the problem with that clause in dealing with this is that those regulations have to come out beforehand. They cannot be after the fact. Therefore we run into the same problem. You cannot anticipate everything.

Senator Forsey: But you can probably go into more detail in regulations than you can in substantive legislation.

[Traduction]

time de marketing, ou s'il s'agit d'une annonce ayant pour but d'appuyer indirectement cette publication. Il serait dans ce cas très difficile de se prononcer.

Je connais les circonstances entourant le débat à l'Assemblée nationale. Ces circonstances ne s'appliquent pas à ce moment-ci, étant donné que le projet de loi C-9 s'applique seulement durant la campagne référendaire, qui constitue une période de temps limitée.

Pour répondre à l'autre question, cela dépend de la nature de l'annonce. Ainsi, le bureau du directeur général des élections peut avoir à décider que toute annonce parue dans une publication qui a précisément été désignée pour promouvoir un point de vue au cours du débat référendaire, constitue un appui à cette publication et à cette organisation, sans tenir compte que ce soit une annonce véritable ou une annonce ayant pour but d'appuyer un point de vue; voilà une décision. Par contre, s'il a été décidé de tenir compte seulement des annonces qui expriment un point de vue sur le débat référendaire, indépendamment de la publication où elles paraissent, il s'agit alors de circonstances différentes; mais selon mon interprétation du projet de loi, le directeur général des élections serait obligé de prendre une telle décision, à défaut de quoi, il faudrait avoir recours aux tribunaux.

Le sénateur Robichaud: Mais la décision n'a pas été encore prise. Donc, cela dépend si nous sommes en période électorale ou avant, et nous ne sommes pas encore certains si cette annonce est considérée comme un appui à un parti politique donné, ou si le coût de l'annonce est déductible de l'impôt.

L'honorable M. Reid: Messieurs les ministres, il ne faut vraiment pas s'engager dans des hypothèses, mais permettez-moi de le faire. Supposons qu'une publication sorte maintenant et qu'elle prenne parti contre le fédéralisme dans le débat au Québec. Toute entreprise qui annonce dans cette revue, qui est d'intérêt général et non spécialisée, serait-elle considérée comme ayant contribué à cette revue en tant qu'instrument de commercialisation ou comme ayant appuyé le point de vue de cette revue? Je ne suis pas certain qu'il nous soit possible d'inclure ce genre d'hypothèse dans une loi comme celle-ci. Tout ce que l'on peut faire est d'indiquer dans la loi ce que nous croyons en principe, et laisser aux tribunaux ou autres institutions mentionnées dans la loi prendre la décision le moment venu. J'admets que la question que vous avez soulevée est difficile. Je ne suis pas certain de vouloir préciser dans la loi certaines interdictions, parce que si je le faisais, je suis persuadé que les sénateurs pourraient me tenir occupé jusqu'à la fin des temps à inscrire des interdictions précises.

Le sénateur Forsey: Les dispositions de l'article 10 prévoient ces règlements, n'est-ce pas?

L'honorable M. Reid: C'est juste, mais le problème est que cet article, en ce qui concerne cette question, exige que les règlements soient établis préalablement. Ils ne peuvent pas être établis après coup. Par conséquent, nous faisons face au même problème. Nous ne pouvons prévoir toutes les situations.

Le sénateur Forsey: Mais vous pouvez probablement entrer plus dans les détails dans les règlements que dans la loi.

[Text]

Hon. Mr. Reid: That is correct. But we are trying to write an act which is as open and democratic as possible to allow as many people to participate as possible, each in their own way, without putting any restrictions, and when you take that approach I suggest to you that it means that you are going to have difficulties of the kind that Senator Robichaud has indicated. Senator Godfrey and I have sat on many committee meetings dealing with the Election Expenses Act, and I have been amazed, as I am sure he has, at the innumerable schemes that have been cooked up to go about violating it. It is not by chance that we have already had two amending bills go through the House of Commons.

Senator Godfrey: Nobody ever dreamed that the Election Expenses Act would be used to give tax credits for candidates for party leadership.

Senator Flynn: You only have to have them more often.

The Chairman: In your document explaining the referendum bill, on page 13 I think you answer, in part, the question raised by Senator Robichaud about expenditures incurred before the campaign. It says:

... the bill would permit individuals to make their referendum campaign contributions in the weeks before the campaign starts on the condition that they never exceeded \$5,000: thus a person who gave \$3,000 for referendum campaign expenses before the campaign started would be able to give only a further \$2,000 during the campaign.

I interpret this to mean that if the expenditures which Senator Robichaud referred to are made before the campaign starts and if they are determined to be expenditures related to the referendum, then the maximum that you have imposed or proposed in the bill would apply.

Hon. Mr. Reid: Yes.

The Chairman: Senator Smith, were you wishing to add something on this point?

Senator Smith (Colchester): I appreciate the difficulties under this point, and I do not have an answer. But I see another problem, and that is that the act would be done before a determination was made and enforced, because the object of the exercise would be to get a point of view before the people at the appropriate time. If somebody has to wait until a determination is made and that is subject to an appeal, then the objective of the person or organization concerned would be served before anything could be done about it. So one would have to try to devise a further method of dealing with it if it is going to be effectively stopped.

Hon. Mr. Reid: There is no question that the problem we face is that we either proceed to look at the questions after the campaign is finished and the decision taken, or we find some way of having almost a daily reporting method. In the American congressional system, under their election expenses legislation, or the equivalent, my recollection is that they have to

[Traduction]

L'honorable M. Reid: C'est juste. Mais nous essayons de rédiger une loi aussi ouverte et démocratique que possible pour permettre au plus grand nombre de gens de participer, chacun à sa façon, sans y mettre des restrictions, et lorsqu'on adopte cette attitude, cela signifie que nous éprouvons des difficultés comme celles soulignées par le sénateur Robichaud. Le sénateur Godfrey et moi-même avons siégé à de nombreux comités étudiant la loi sur les dépenses électorales, et j'ai été étonné, et je suis sûr qu'il l'a été aussi, de constater le nombre incalculable de machinations qu'on a faites pour violer la loi. Ce n'est pas un hasard si nous avons déjà eu deux projets d'amendement adoptés par la Chambre des communes.

Le sénateur Godfrey: Personne n'a jamais imaginé que l'on pourrait utiliser la Loi sur les dépenses électorales pour accorder des crédits d'impôt aux candidats au leadership d'un parti.

Le sénateur Flynn: Vous n'avez qu'à tenir des congrès plus souvent.

Le président: Dans votre document expliquant le projet de loi sur la tenue d'un référendum, je crois que vous répondez en partie, à la page 13, à la question posée par le sénateur Robichaud concernant les dépenses encourues avant la campagne:

Le projet de loi permettrait aux particuliers de verser leurs contributions à la campagne référendaire au cours des semaines précédant la campagne à la condition que celles-ci ne dépassent jamais \$5,000. Donc, une personne qui donnerait \$3,000 pour les dépenses d'une campagne référendaire avant que celle-ci commence, pourrait donner seulement un autre montant de \$2,000 au cours de la campagne.

J'interprète cette citation comme signifiant que si les dépenses auxquelles le sénateur Robichaud a fait allusion ont été faites avant le début de la campagne, et que si elles sont considérées comme dépenses se rapportant au référendum, le maximum que vous avez imposé ou proposé dans le projet de loi s'appliquerait.

L'honorable M. Reid: Oui.

Le président: Sénateur Smith, avez-vous quelque chose à ajouter à cet égard?

Le sénateur Smith (Colchester): Je comprends les difficultés qui se posent, mais je n'ai pas de réponse. Il y a cependant un autre problème: la loi serait adoptée avant qu'une décision n'ait été prise et appliquée car l'objet de cet exercice serait de demander aux citoyens de se prononcer à un moment donné. S'il faut attendre qu'une décision ait été prise qui pourrait, en plus, faire l'objet d'un appel, alors l'objectif de la personne ou de l'organisation concernée serait atteint sans qu'on puisse rien y faire. Il faut donc essayer d'aborder le problème d'une autre manière si on veut y mettre un terme.

L'honorable M. Reid: Il faut soit examiner la question après que la campagne est terminée et que la décision est prise, soit mettre sur pied un système de notification journalière. Si l'on prend comme exemple le Congrès américain, la loi sur les dépenses électorales ou son équivalent stipule, je crois, qu'un rapport doit être fait toutes les semaines ou toutes les deux

[Text]

report once a week or every two weeks, and this caused an impossible situation because nobody could keep track of the records coming in. I suggest it would be equally difficult for us to keep records along those lines.

The second point I would make is that there is provision for incarceration or fines on the leading figures of the various groups put together, and I think that the fact that the Chief Electoral Officer would be implementing this legislation would constitute the means of enforcement. I might say that the Enforcement Officer is an ex-RCMP officer, so he comes well equipped.

Senator Flynn: There is no way to have a court declare that a referendum is invalid because of irregularities.

Hon. Mr. Reid: Well, one would have to look at that because there are provisions in terms of recounts, and it might well be that if it could be demonstrated that somebody had overspent significantly and that this had an impact on the decision, then you would have to have another look at it.

Senator Flynn: But there is no provision for that in the bill.

Hon. Mr. Reid: I am reminded again that this is an advisory process and not an absolute one. On the other hand I look at it from the point of view of the experience of the State of California which has had a series of referenda on legislation without very many financial controls, and nobody has really disputed the fact that the amounts of money spent have had a significant impact on those items where the people were well informed. I have heard Senator Godfrey explain to me and to others many times that there is a point where the expenditure of money is worthwhile in a political campaign, but there is also a point where it becomes waste.

Senator Wagner: In our previous meetings it was suggested that we should hold back on questions of policy and reserve them for you. This is one down-to-earth question of policy. As recently as last night in his press conference, Mr. Lévesque was tying himself down to late fall or early 1980 for the holding of his referendum. I would like to know if in the light of this statement you consider that that—even the late fall—is too late and therefore there should be a federal referendum on the question of sovereignty association, or if you would still consider it early in 1980? That is question number one.

My second question is whether you would also consider it advisable or if it is feasible to amend the legislation to include a definite question concerning this whole issue of sovereignty association, a question similar to the kind posed in the 1942 plebiscite legislation?

Hon. Mr. Reid: To the first question, I think the dates that have been indicated by Mr. Lévesque are acceptable to the Government of Canada. We have been concerned that there should not be an indefinite delay, and of course, as you are aware, this is not the first date that Mr. Lévesque has set for the referendum. It would seem to me that if he chose not to abide by this latest attempt to set a date, then the government might want to look at its options again. At the present time if

[Traduction]

semaines, ce qui a provoqué une situation impossible car personne n'arrivait à mettre de l'ordre dans tous les dossiers qui étaient déposés. Je suppose qu'il nous serait tout aussi difficile de le faire.

D'autre part, la loi prévoit des peines d'emprisonnement ou des amendes pour les chefs de file des divers groupes et je crois qu'il suffirait que le directeur général des élections applique cette loi pour se donner les moyens de les faire appliquer. Je devrais peut-être dire que l'agent d'application est un ancien agent de la GRC, il n'y a donc pas de problème.

Le sénateur Flynn: Mais on ne peut pas demander à un tribunal de déclarer qu'un référendum est invalide en raison d'irrégularités.

L'honorable M. Reid: Il faudra examiner la situation car il existe des dispositions sur les recomptages et si on pouvait démontrer que quelqu'un avait largement dépassé la somme autorisée au point d'en modifier la décision, on pourrait alors le faire.

Le sénateur Flynn: Mais le projet de loi ne le prévoit pas.

L'honorable M. Reid: Il s'agit d'un processus consultatif et non pas absolu. Je me suis penché sur la situation en Californie où l'on a organisé toute une série de référendums sur des textes de loi sans qu'on ait imposé des contrôles financiers exorbitants et personne n'a vraiment contesté le fait que les sommes d'argent dépensées aient eu des répercussions importantes sur les décisions lorsque les gens étaient bien informés. Le sénateur Godfrey m'a expliqué à maintes reprises, et à certains autres également, qu'au-delà d'un certain seuil l'argent dépensé pour une campagne électorale cesse d'être utile et devient du gaspillage.

Le sénateur Wagner: Lors de nos séances précédentes, on nous a dit que nous devrions attendre que vous soyez là pour poser des questions de politique. En voilà une très terre-à-terre: lors de sa conférence de presse d'hier soir, M. Lévesque disait qu'il organiserait son référendum à la fin de l'automne ou au début de 1980. Je voudrais savoir si, compte tenu de cette déclaration, vous pensez que la fin de l'automne est une date trop lointaine et, que par conséquent, le gouvernement fédéral devrait en organiser un sur la question de la souveraineté-association ou continuez-vous à penser qu'il faille l'organiser au début de l'année 1980? Voilà ma première question.

Deuxièmement, pensez-vous qu'il serait souhaitable ou même réalisable de modifier la loi pour y inclure une question précise sur toute cette question de la souveraineté-association, une question similaire à celle posée dans le cadre de la loi sur le plébiscite de 1942?

L'honorable M. Reid: Pour répondre à votre première question, je crois que les dates indiquées par M. Lévesque conviennent parfaitement au gouvernement du Canada. Nous pensons qu'il ne devrait pas y avoir un délai indéterminé et, comme vous le savez, ce n'est pas la première fois que M. Lévesque fixe la date du référendum. Il me semble que s'il ne s'en tient pas à cette date, le gouvernement pourrait reconsidérer la question. A l'heure actuelle, s'il s'en tient aux dates qu'il a fixées, le gouvernement fédéral n'a pas lieu d'agir.

[Text]

he would buy those dates, then I think we would buy those dates as well without difficulty.

With respect to the second question, we take the attitude that we will not have to use this referendum. We would hope that the Government of Quebec would define its question precisely and clearly and that it would run the referendum in a democratic fashion and that this legislation therefore would not be required to be a cover or to be a follow-up in terms of the question that they might ask. Therefore, because we take that attitude, we have opted for the provision of the general legislation in order to give us the option of being able to set a specific question at a later point in time. We hope that it will not have to be used.

Senator Wagner: You would not take the attitude that, not wanting to take any chances, but as someone has said, wanting to "fight fire with fire," you would beforehand bring out your own question instead of relying on what the Quebec government might do in 1980?

Hon. Mr. Reid: To some extent we regard the fact of the existence of this legislation as an assurance for the people of Canada and the Government of Canada. Second, we regard it as a spur to the government of Quebec in the sense that they know what will be there and that we will not be powerless should they not ask a question that is direct, clear and precise. We have no desire to dictate to them the form of the question. We know what kind of question we think they should ask, but we think that that question should come directly from them.

Senator Wagner: You are not at all perturbed that in nine other provinces they would probably like to know before 1980 what will happen to Confederation?

Hon. Mr. Reid: We would like know what will happen before the spring of 1980, but these matters are out of our control and for the federal government to preempt the government of Quebec without there being more than ample reason would be most unwise from a political point of view.

I do know, however, that if Mr. Lévesque keeps on postponing his referendum and thereby creates a continuing climate of indecision within the country, that at some point the federal government must act, and this legislation gives us that tool. But we have no desire to act until it is absolutely necessary.

Senator Wagner: Thank you very much.

Le sénateur Asselin: Comme le sénateur Wagner vient de le dire, et c'est ce que les ministres du Cabinet ont déjà laissé entendre, que l'on poserait peut-être la question concernant l'avenir du Québec, en se servant de cet instrument donné par la loi du référendum, avant même que le Québec ne pose la question, ou si la question devait tarder à être posée. On a dit qu'on poserait quand même la question, même si Québec la posait. Le gouvernement fédéral poserait la question, surtout si la question du Québec n'était pas claire. Qu'elle n'était pas précise. Que les gens pourraient l'interpréter de façon ambiguë. Si la question que le gouvernement du Québec pose aux gens est la suivante: Êtes-vous en faveur de la souveraineté-associa-

[Traduction]

Quant à votre seconde question, nous espérons que nous n'aurons pas à utiliser ce référendum. Nous espérons que le gouvernement du Québec posera une question précise, qu'il organisera ce référendum de façon démocratique et que nous n'aurons pas à utiliser ce texte de loi pour donner suite à la question qu'il aura posée. Puisque nous avons adopté cette attitude, nous avons opté pour un texte de loi général afin de nous donner les moyens de fixer une question précise à une date ultérieure. Nous espérons que nous n'aurons pas à l'utiliser.

Le sénateur Wagner: Ne voulant rien laisser au hasard, mais, comme quelqu'un l'a dit, voulant combattre le feu avec le feu, n'allez-vous pas poser votre propre question au lieu d'attendre ce que pourrait faire le gouvernement du Québec en 1980?

L'honorable M. Reid: Nous estimons, dans une certaine mesure, que ce texte de loi constitue une garantie pour le peuple du Canada et le gouvernement du Canada. Ensuite, nous estimons qu'il constitue un aiguillon pour le gouvernement du Québec dans la mesure où il sait que ce texte de loi existe et que le gouvernement fédéral ne sera pas sans défense si le gouvernement québécois ne pose pas une question directe, claire et précise. Nous n'avons absolument aucune intention de lui dicter la question qu'il devra poser. Nous savons quelle question il devra poser, mais nous estimons qu'elle devrait provenir du gouvernement québécois.

Le sénateur Wagner: Mais neuf autres provinces voudraient bien savoir ce qu'il adviendra de la Confédération avant 1980; cela ne vous tracasse-t-il pas?

L'honorable M. Reid: Il est évident que nous aimerions savoir ce qui arrivera avant le printemps 1980, mais toutes ces questions ne dépendent pas de nous et ce serait un suicide politique que de devancer le gouvernement du Québec sans raison impérieuse.

Je sais cependant que si M. Lévesque continue à retarder son référendum et crée ainsi un climat d'indécision perpétuelle au sein du pays, le gouvernement fédéral devra alors agir et ce texte de loi nous en donnera les moyens. Mais nous n'avons absolument aucune intention d'agir avant que ce ne soit absolument nécessaire.

Le sénateur Wagner: Je vous remercie.

Senator Asselin: As senator Wagner has said, and this is what the Cabinet Ministers have already hinted, we would perhaps ask the question concerning Quebec's future by using the instrument provided for in the referendum legislation, even before Quebec asks that question or if there were a delay in asking it. It has been said that the question would be asked despite the fact that Quebec had done so. The federal government would ask the question, especially if Quebec's question lacked clarity or precision, and, hence, people might interpret it ambiguously. If the government of Quebec asks Quebecers the following question: Are you in favour of sovereignty-association, yes or no? In your mind, is that a clear question?

[Text]

tion, oui ou non? Est-ce que, dans votre esprit, il s'agit d'une question claire? Dans le cas contraire, qui va décider si la question est claire, si elle est précise, dans l'esprit du gouvernement fédéral?

Hon. Mr. Reid: I would accept that as a legitimate question, if somebody could define for me what "sovereignty association" means. I would accept it, if the definition of "sovereignty association" were stated clearly by the Government of Quebec at the beginning of the campaign and they campaigned on that definition. In that case I think we would be well satisfied.

Le sénateur Asselin: Cela devient une question suggestive. C'est une question d'interprétation. Alors dans l'esprit du Cabinet fédéral, la question telle que posée sera peut-être une question imprécise. On pourra se servir de cette législation pour dire que c'est une question imprécise, et poser le problème en vertu de cette loi. Mais si, d'une autre façon—

Le sénateur Marchand: A l'heure actuelle, ne pensez-vous pas sénateur Asselin—without intervening—

Le sénateur Asselin: Est-ce que vous remplacez le ministre?

Le sénateur Marchand: Non, non, non, c'est seulement pour vous éclairer. Le ministre peut répondre, puis, après cela, je vous poserai la question. C'est parce que, étant donné ce qui a été déclaré par Mme Sauvé, par exemple, que la question devrait être très claire: Êtes-vous en faveur de vous séparer du Canada, oui ou non? Ce qui semble une question très claire. Or, ce n'est pas clair, parce que, si la question était posée comme cela, il y aura un très grand nombre de personnes qui voteront non, on n'est pas en faveur, mais qui sont des séparatistes, et qui diront: nous autres, on n'est pas séparatistes, on est en faveur de la souveraineté-association. Alors, cela devient extrêmement difficile. Je pense aussi qu'il est difficile de répondre parce que l'on peut faire 150 hypothèses dans le contexte actuel. Puis, il n'y en a pas une qui est juste.

Le sénateur Asselin: Oui, c'est peut-être bien expliqué, sénateur Marchand, mais, je veux savoir quels sont les critères sur lesquels le gouvernement fédéral se basera pour dire: cette question, dans notre esprit, n'est pas claire. Elle n'est pas précise pour la population du Québec, ou pour la population d'une autre province. On tient un référendum. Quels seront les critères établis? Le sénateur Marchand vient de donner un exemple où on peut interpréter différemment la question. Je dis, et je le répète, que l'initiative de décider si la question est claire, ou précise, ou imprécise, ou confuse, c'est une décision complètement suggestive dans mon esprit à moi.

Le sénateur Forsey: Il y aura toujours une question de jugement, et le jugement fait la différence. C'est ce qui nous distingue les uns des autres.

Le sénateur Asselin: Oui, je comprends bien, sénateur Forsey, mais, nous étudions une loi qui donnera un pouvoir extraordinaire au gouvernement fédéral, soit de présenter un autre référendum, dans une province qui en aura déjà tenu un, afin de connaître son opinion sur à peu près le même sujet. J'ai bien l'impression que, si on se sert de cet instrument pour décider si on doit reposer la question si elle n'est pas claire, on

[Traduction]

If not, who is going to decide whether the question is clear, whether the Federal Government considers that its terms are precise?

L'honorable M. Reid: J'aurais admis le caractère légitime de cette question si quelqu'un pouvait me définir l'expression «souveraineté-association». Je l'accepterais, si le gouvernement du Québec définissait clairement l'expression «souveraineté-association» au début de la campagne et orientait cette dernière sur cette définition. Dans ce cas, je pense que nous serions très contents.

Senator Asselin: It becomes a subjective question. It is a matter of interpretation. Then in the mind of the Federal Cabinet, the question as it is asked will perhaps be considered as lack in precision. We could use that legislation to say that the question lacks precision, and deal with the problem under that legislation. But if, in another way . . .

Senator Marchand: Don't you think Senator Asselin, that at present, without intervening . . .

Senator Asselin: Are you replacing the Minister?

Senator Marchand: No, it is only to enlighten you on the issue. The Minister can answer, and after that, I will ask you my question. I am referring to Mrs. Sauvé's statement, for instance, that the question should be very clear: Are you in favour of separating from Canada, yes or no? Which seems a very clear question. However, it is not clear, because if the question were asked along those lines, there would be a large number of people who will vote no, because they are not in favour, but who are separatists, and who will say: we are not separatists, we are in favour of sovereignty-association. That is where it becomes extremely difficult. I also think that it is difficult to answer because, in the present context, one can make 150 hypotheses, and yet not a single one of them is right.

Senator Asselin: Yes, perhaps you explained it well, Senator Marchand, but I wish to know what criteria the Federal Government will use to establish that a specific question is not clear. That is to say, it has not been put in precise terms to the population of Quebec, or to the population of another province. If we hold a referendum, what criteria will be established? Senator Marchand has just given an example where the question can be interpreted differently. I am saying, and I repeat, that in so far as I am concerned, the fact of deciding whether the question is clear or precise, or lacks precision or is ambiguous, is a completely subjective matter.

Senator Forsey: There always will be a matter of judgment, and judgment makes the difference. This is what distinguishes us from one another.

Senator Asselin: Yes, I fully understand, Senator Forsey, but we are studying a piece of legislation which will give an extraordinary power to the federal government, either to hold another referendum, in a province which has already had one, in order to obtain its opinion on nearly the same subject. I have the feeling that if we use that instrument to decide whether we should ask the question again because it was not

[Text]

doit alors se baser sur certains critères pour décider cela. Sinon, on fausse le jeu de la démocratie.

Hon. Mr. Reid: I believe that the point is well taken.

Le sénateur Asselin: Bien, c'est mon point de vue, sénateur Marchand, vous pouvez être complètement opposé, mais je dis ce que je pense.

Le sénateur Marchand: Non, j'essaie d'établir—ce n'est pas parce que je suis opposé à votre point de vue—tout ce que je fais, j'essaie de comprendre comment établir un critère. Je ne le sais pas.

Le sénateur Asselin: Je ne le sais pas. C'est pour cela que je dis que cette loi est une loi dangereuse, et qu'il faut faire attention dans son application—

Le sénateur Marchand: La loi des mesures de guerre, elle aussi, était dangereuse.

Le sénateur Asselin: Oui, elle était dangereuse.

Le sénateur Flynn: Surtout qu'on l'a appliquée en temps de paix.

Hon. Mr. Reid: Let me say that I sympathize with the problem. There are two things that I should say, however: First, I believe in any election campaign on the referendum there will inevitably be some clarification. But if there were a question, "Will you give us a mandate to negotiate a sovereignty association," without defining what is meant by "sovereignty association," how far one goes to sovereignty and how close one comes to association, then it seems to me that we would have a vague situation. When the Government of Canada and the other nine provinces sat down with Quebec to try to assess what the results of such a referendum would be, who would know? Who would know, including the government of Quebec? In that case, if it were left vague, it would be the government of Quebec who would determine what the will of the electorate was.

I want to give Senator Asselin the example of the question asked in the referendum held by Great Britain when they were discussing the common market. The preamble to the question read as follows:

The government have announced the results of the re-negotiation of the United Kingdom's terms of membership in the European community. Do you think that the United Kingdom should stay in the European community (the Common Market)?

Now, that was a clear, precise, direct question. Everybody knew what the re-negotiated terms were. They were announced. They were publicized. They were available.

Senator Flynn: You say everybody knew. We will assume that everybody knew.

Hon. Mr. Reid: Well, they were available. There was no doubt that there was a specific proposition before the electorate on which they could make a choice. The question was precise: "Do you think the United Kingdom should stay in?"

[Traduction]

clear, then our decision must be based on certain criteria. Otherwise, we are tampering with the democratic process.

L'honorable M. Reid: Je pense que votre argument est fort intéressant.

Senator Asselin: Those are my views, Senator Marchand, and you may be opposed to them, but I speak my mind.

Senator Marchand: No, I am trying to establish—and this is not because I am opposed to your views—all I am doing is that I am trying to understand how to establish a criterion. I do not know.

Senator Asselin: I do not know either. This is why I am saying that this piece of legislation is dangerous, and we must be very careful about its implementation.

Senator Marchand: The War Measures Act, was also dangerous.

Senator Asselin: Yes, it was dangerous.

Senator Flynn: Especially because it was implemented in peacetime.

L'honorable M. Reid: Je vois bien où se situe le problème. Néanmoins, il y a deux choses que j'aimerais dire: premièrement, je crois qu'une campagne électorale portant sur le référendum apportera inévitablement certaines précisions. Toutefois, si la question suivante était posée: «Nous accordez-vous le mandat de négocier une souveraineté-association?» sans que cette expression soit définie, c'est-à-dire sans savoir jusqu'à quel point le Québec serait souverain et associé en même temps, alors il me semble que nous nous trouverions dans une situation vague. Lorsque le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces se sont réunis avec le Québec afin d'essayer d'évaluer quels seraient les résultats d'un tel référendum, personne ne savait ce qui allait se passer et le gouvernement québécois non plus. Par conséquent, si cette expression n'est pas définie clairement, ce sera le gouvernement du Québec qui déterminera quel aura été le désir des électeurs.

Je vais donner au sénateur Asselin l'exemple de la question posée lors du référendum tenu en Grande-Bretagne au moment où l'on discutait du Marché commun. Le préambule de la question se lisait comme suit:

Le gouvernement a annoncé les résultats des nouvelles négociations concernant les conditions d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne. Pensez-vous que le Royaume-Uni doit continuer à faire partie de la Communauté européenne (le Marché commun)?

Cette question était claire, précise et directe. Tous connaissaient les conditions énoncées lors des nouvelles négociations. Elles avaient été annoncées. Elles avaient été publiées. On pouvait s'en procurer une copie.

Le sénateur Flynn: Vous dites que tous connaissaient les conditions. Vous assumez que tous les connaissaient.

L'honorable M. Reid: On pouvait s'en procurer une copie. Il n'y a pas de doute qu'on a fait aux électeurs une proposition précise sur laquelle ils devaient se prononcer. La question était précise: «Pensez-vous que le Royaume-Uni doit continuer à

[Text]

If you did not think they should stay in, then you were saying they should get out. I think that if the Government of Quebec approached the problem of the question with that in mind, saying "The Government of Quebec has published a white paper on sovereignty association in which it has set out its definitions. Do you give us a mandate to negotiate?" I think we would say that that would be an appropriate way for them to go; and depending upon the preciseness of the definitions in the white paper on sovereignty association, I think one would want to accept that as an appropriate question to ask.

Senator Flynn: Did you accept to negotiate?

The Chairman: That is irrelevant.

Hon. Mr. Reid: That is hypothetical in the worst case.

Senator Langlois: Mr. Chairman, in the case of Quebec, in the event that Quebec obtains a "yes" vote to the very clear-cut question as to separation and sovereignty association, has the government presently in mind the possibility of using this legislation to seek a mandate to negotiate with Quebec?

Hon. Mr. Reid: That is an interesting question. I might say that the senators are trying to lead me into indiscretions through the means of hypothetical questions.

Senator Forsey: I think your best answer would be Sir Robert Borden's: "The policy of the government will be announced in due course."

Hon. Mr. Reid: I thought those words were actually assumed.

Senator Flynn: Do you think that the federal government could have a mandate to negotiate alone with Quebec, without the other provinces?

Hon. Mr. Reid: It seems to me that there are two aspects to that question. First, in a number of areas we do negotiate directly with Quebec on items of importance to her. For example, Family Allowance arrangements; the fact that Quebec collects her own income tax. In those areas where it is one on one, it is certainly legitimate to negotiate; but on anything that affects the division of powers, then all governments must be involved.

Senator Flynn: I mean with regard to sovereignty association; do you think the federal government would have a mandate, in connection with a referendum, to negotiate without the concurrence of all the provinces?

Senator Langlois: Mr. Chairman, my question is being lost in the series of additional questions.

Hon. Mr. Reid: The answer to that, Senator Flynn, is that the federal government alone could not negotiate division of powers with any one province.

[Traduction]

faire partie de la Communauté européenne?» Si une personne était d'avis contraire, cela signifierait que son pays devrait se retirer du Marché commun. Je pense que si le gouvernement du Québec abordait le problème de la question en disant: «le gouvernement québécois a publié un Livre blanc dans lequel il définit la souveraineté-association. Nous accordez-vous le mandat de négocier?» Je pense que nous serions d'avis que ce serait là une bonne façon d'agir de la part des dirigeants de cette province, et, si la définition de la souveraineté-association comprise dans le Livre blanc était suffisamment précise, je pense que nous considérerions cette question comme étant acceptable.

Le sénateur Flynn: Accepteriez-vous de négocier?

Le président: Cela n'a rien à voir avec l'objet du débat.

L'honorable M. Reid: C'est une hypothèse qui met les choses au pis.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, si le Québec obtient une réponse affirmative à la question précise qu'il posera relativement à la séparation et à la souveraineté-association, le gouvernement a-t-il l'intention présentement d'utiliser cette loi pour demander la permission de négocier avec le Québec?

L'honorable M. Reid: Cette question est très intéressante. Je dois dire que les sénateurs essaient de me faire divulguer des choses en me posant des questions hypothétiques.

Le sénateur Forsey: Dans votre cas, je pense que la meilleure façon de répondre serait de répéter ce que Sir Robert Borden a déclaré: «La politique du gouvernement sera annoncée en temps voulu.»

L'honorable M. Reid: Je croyais, en fait, que ces paroles avaient été sous-entendues.

Le sénateur Flynn: Pensez-vous qu'on pourrait accorder au gouvernement fédéral le mandat de négocier seul avec le Québec, sans la participation des autres provinces?

L'honorable M. Reid: Il me semble que cette question comporte deux volets: Premièrement, en ce qui concerne un certain nombre de domaines, nous négocions directement avec le Québec des questions qui revêtent de l'importance pour cette province. Comme exemple on peut citer les arrangements concernant l'allocation familiale et le fait que le Québec perçoit ses propres impôts. Dans de tels cas, où ce ne sont que le Québec et le gouvernement fédéral qui sont en cause, il n'y a pas de doute qu'il est légal de négocier; mais, en ce qui a trait aux questions touchant la répartition des pouvoirs, tous les gouvernements doivent alors être consultés.

Le sénateur Flynn: A propos de la souveraineté-association, pensez-vous qu'on accorderait au gouvernement fédéral, au moyen d'un référendum, le mandat de négocier sans la participation de toutes les provinces?

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, on n'a pas répondu à ma question.

L'honorable M. Reid: La réponse à votre question, sénateur Flynn, est que le gouvernement fédéral ne peut pas négocier seul la répartition des pouvoirs avec aucune des provinces.

[Text]

Senator Flynn: That would be a new type of country—

Hon. Mr. Reid: It would have to be the kind of negotiations which we have been indulging in over the last two years.

Senator Flynn: There is a very interesting thesis on that subject which says that the province could have a veto on any negotiations that the federal government might undertake with Quebec.

Hon. Mr. Reid: I have never understood the argument that such negotiations, if they were to take place, could be only between the federal government and Quebec. That, in my judgment, would be an impossibility. Division of powers affects all provinces, and all provinces would have to participate along with the federal government.

Senator Smith (Colchester): It is much more than the division of powers that affects other provinces.

Senator Langlois: Mr. Chairman, may I go back to my question, please?

Senator Smith (Colchester): It is access to the rest of the country. Surely the federal government would not conduct negotiations at that point without the concurrence of the Atlantic provinces.

The Chairman: Senator Smith obviously does not want to be isolated, and I don't blame him; but let us get back to Senator Langlois, who is complaining that his question has not been answered.

Hon. Mr. Reid: Could the senator repeat his hypothetical question? I was led astray by bad company!

Senator Langlois: In the event of Quebec obtaining a "yes" vote on the question of separation, after having stated as clearly as possible what is meant by association with Canada, does the present government envisage the possibility of using this legislation to obtain a mandate from the whole nation to negotiate such association with Quebec?

Hon. Mr. Reid: Senator, you are leading me down the garden path.

Senator Marchand: The federal government will have to have a referendum with the rest of Canada to know if it can negotiate with Quebec—

Hon. Mr. Reid: I want to raise the point that it might well be that some political party might take the attitude that they would campaign on the position that they would negotiate, and there was a certain flirting about it by one of the other parties in the House of Commons. I cannot really indicate just what the overall position will be coming out of an election. Whatever the issues are at the next election, it may well be that all parties will feel they are in a position to deal with whatever happens without the requirement of any further consultation with the people. Alternatively, a government might feel that, whatever happens, there is a plenitude of powers through the regular mechanism of intergovernmental consultations and

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Ce serait un nouveau type de pays . . .

L'honorable M. Reid: Il faudrait que ce soit le même genre de négociations que celles que nous avons eues au cours des deux dernières années.

Le sénateur Flynn: A ce sujet, il existe une thèse très intéressante selon laquelle la province pourrait opposer son veto à toute négociation que le gouvernement fédéral entreprendrait avec le Québec.

L'honorable M. Reid: Je n'ai jamais entendu parler de la possibilité que des négociations, si elles avaient eu lieu, se déroulent uniquement entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. A mon avis, une telle chose est impossible. Le partage des pouvoirs concerne toutes les provinces et toutes devraient participer aux négociations au même titre que le gouvernement fédéral.

Le sénateur Smith (Colchester): Il s'agit beaucoup plus que d'un partage de pouvoirs dans le cas des provinces.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, pourrais-je revenir à ma question, s'il vous plaît.

Le sénateur Smith (Colchester): Il s'agit de l'accès au reste du pays. Le gouvernement fédéral ne dirigerait certainement pas les négociations, à ce point, sans le concours des provinces Maritimes.

Le président: De toute évidence, le sénateur Smith ne veut pas être isolé et je ne le lui reproche pas; retournons toutefois au cas du sénateur Langlois qui se plaint de n'avoir pas obtenu réponse à sa question.

L'honorable M. Reid: Le sénateur pourrait-il répéter sa question hypothétique? Un mauvais compagnon m'a induit en erreur.

Le sénateur Langlois: Au cas où le gouvernement du Québec obtiendrait un «oui» à la question de la séparation, après avoir exposé dans les termes les plus clairs possibles ce que signifie l'association avec le Canada, le gouvernement actuel envisage-t-il d'avoir recours à la loi afin d'obtenir de la nation entière un mandat pour négocier une telle association avec le Québec?

L'honorable M. Reid: Sénateur, vous me faites marcher.

Le sénateur Marchand: Le gouvernement fédéral devra tenir un référendum dans le reste du Canada, pour savoir s'il peut négocier avec le Québec—

L'honorable M. Reid: En fait il est possible qu'un parti politique fonde sa campagne sur le thème qu'il négocierait et il y a d'ailleurs un parti en Chambre qui a lorgné de ce côté. Je ne saurais dire dans l'immédiat quelle serait la situation générale qui résulterait d'une élection. Quels que soient les questions soulevées lors des prochaines élections, il est fort possible que tous les partis se sentent en mesure de résoudre tous les problèmes qui se posent, sans devoir consulter le peuple davantage. D'autre part, il est possible qu'un gouvernement sente que, quels que soient les problèmes à résoudre, les mécanismes ordinaires de négociations intergouvernementales et de conférences constitutionnelles lui permettent amplement

[Text]

constitutional conferences to deal with the results whatever they happen to be. There is the other alternative, which is the one you have suggested, and there may well be more. But I cannot give you an answer to that, because we have not considered it.

Senator Langlois: Mr. Chairman, my question was based on the fact that on many occasions Mr. Lévesque has repeated in Quebec that he did not want any more of these negotiations with one against ten. He wants negotiations with one group of people. I think that is the situation which this government will one day have to envisage. Is it in the mind of the present government to use this legislation to obtain such a mandate to negotiate with Quebec?

Hon. Mr. Reid: In our system of government, such a mandate, if it were desirable, would have to be given by the other nine provincial premiers to the federal government. They would have to mandate the federal government to act on their behalf. Knowing the provincial premiers that we have today, they are unlikely to do that. They have their rights. They have a say; and the premiers, you will recall, have bound themselves by the rules of unanimity. None of them will accept any constitutional changes unless all of them agree. That is the situation in which M. Lévesque, as partner to that agreement, finds himself. It is not one in which he has been forced into. It is one in which, I believe, he participates actively.

The Chairman: If I understood your question correctly, Senator Langlois, it is that should the situation arise which you have envisaged, could the Government of Canada use this legislation to hold a referendum in the other nine provinces for authority to negotiate alone?

Senator Langlois: Yes, with Quebec.

Senator Flynn: The answer is "Yes."

The Chairman: I think so.

Hon. Mr. Reid: I suspect, in reply, the proposition could be seen in terms that the government would not say "a mandate to negotiate"—though I suppose it is possible. I think the government would want to look at it and say "Would you give us a mandate to negotiate sovereignty association?" or whatever it happened to be. I would think the government would want to look very carefully at that before they did it. Technically I suppose the answer is "Yes," but practically I think the government would want to be extraordinarily careful about it, and I doubt whether it would be used for that purpose.

The Chairman: It would not want to go over the heads of the provincial governments.

Hon. Mr. Reid: The reason I make the point is because if any negotiations take place, those negotiations will be between Mr. Lévesque and the other nine provinces plus the federal government, just as they go on today; and if Mr. Lévesque's concept of sovereignty association does not mean partition and separation of Canada, then he can carry on those negotiations in the forums which are now established. If it means separation and partition, then he will still have to end up negotiating

[Traduction]

d'engager les négociations. Il y a une autre possibilité, celle que vous avez mentionnée, et peut-être beaucoup d'autres encore. Je ne saurais toutefois vous répondre car nous n'avons pas étudié la question.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, ma question est basée sur le fait qu'à de nombreuses reprises, M. Lévesque a déclaré au Québec qu'il n'entendait pas négocier à un contre dix. Il veut des négociations de peuple à peuple. Voilà l'issue à laquelle le gouvernement devra un jour faire face. Le gouvernement actuel a-t-il l'intention de se servir de la loi pour obtenir un mandat de négociation avec le Québec?

L'honorable M. Reid: Dans notre système de gouvernement, un tel mandat, s'il était souhaitable, devrait être confié au gouvernement fédéral par les neuf premiers ministres des provinces, qui devraient mandater le gouvernement fédéral pour agir en leur nom. Connaissant les premiers ministres provinciaux actuellement en poste, il est peu probable qu'ils accordent un tel mandat. Ils ont leurs droits. Ils ont leur mot à dire. Comme vous vous le rappelez, ils se sont tous engagés à respecter la règle de l'unanimité. Aucun premier ministre provincial n'accepterait de changements constitutionnels, à moins que tous y consentent. M. Lévesque est d'ailleurs, lui aussi, lié par un tel engagement. Il n'y a d'ailleurs pas été contraint et il participe activement à l'entente.

Le président: Si j'ai bien compris votre question, sénateur Langlois, vous demandiez si, dans l'éventualité où la situation à laquelle vous faisiez allusion se produisait, le gouvernement du Canada pourrait utiliser la loi pour tenir un référendum dans les neuf autres provinces, afin d'obtenir un mandat exclusif de négociation?

Le sénateur Langlois: Oui, avec le Québec.

Le sénateur Flynn: La réponse est «oui».

Le président: Je le pense.

L'honorable M. Reid: Je crois, pour ma part, que le gouvernement ne demanderait pas un «mandat de négociation», quoique la chose est possible. Je crois plutôt que le gouvernement demanderait: «Accordez-vous au gouvernement le mandat de négocier la souveraineté association?» ou quelque autre forme d'association proposée. À mon avis, le gouvernement y regarderait de très près avant de poser sa question. Techniquement parlant, je suppose que le gouvernement obtiendrait un «oui», mais en pratique, il ferait preuve d'une extrême prudence à ce sujet et je doute qu'il se serve de la loi à cette fin.

Le président: Le gouvernement central n'ignorerait pas les gouvernements provinciaux.

L'honorable M. Reid: Je soulève un tel point, parce que si des négociations ont lieu, elles se feront entre M. Lévesque et les neuf autres provinces et le gouvernement fédéral, comme c'est le cas actuellement; si la souveraineté association, telle que pronée par M. Lévesque ne signifie pas le démembrement et la séparation du Canada, dans ce cas, il peut tout aussi bien mener les négociations en utilisant les mécanismes actuels. Si la souveraineté association équivaut au morcellement et à la

[Text]

that in the forum that we have today. The problem we have now is that in the negotiations it is not clear as to what sovereignty association means, and therefore it is extraordinarily difficult for anyone to negotiate. We are all negotiating the BNA Act at the present time, and we are all negotiating it on the basis that the country will remain united and that we will find a new balance in the division of powers that is required to make the country work. That is the assumption everybody operates on at this point in time, including Quebec, I believe.

Senator Forsey: Any government that tried to use the referendum to get a mandate to negotiate a loan would do it at its peril, because you would hear the yells from Paris to Vladivostok, without any apparatus of the kind here in front of me to transmit them.

Hon. Mr. Reid: It would be insanity. You could see a situation, maybe, whereby individual provinces might want to test the waters in their own provinces, but I really cannot see the federal government wanting to do that.

Senator Langlois: You have answered my question. The answer is "No".

Senator Flynn: Don't anticipate at this time. Who knows what eventually will be the situation?

Hon. Mr. Reid: That is correct. I will not say "No"; I will not say "Yes"; but we have explored some of the hypotheses you have put forward.

Senator Langlois: Leaving aside, Mr. Minister, some of the difficulties you have mentioned, this legislation could be used to that end.

Hon. Mr. Reid: Technically, I believe that is possible.

Senator Flynn: That leads me to another point. As long as you envisage this legislation in the context of the coming Quebec referendum, in order to counter it, or adjust it, or do something about it, I do not think that anybody worries too much; but this legislation would be in force for five years, and once you had dealt with the Quebec problem you could use it for many other reasons, or put many other questions. I am worried about the power that is given to a government with a simple majority of the House of Commons to use this legislation for purposes which at this time are not envisaged at all, and which may have no relation whatever to the problem of the Quebec referendum, or the Quebec situation as we know it now.

Hon. Mr. Reid: In answer to that, I can only repeat my answer to Senator Wagner, and that is that we would be prepared to put a shorter period than five years in the bill, except that we could never be sure when Mr. Lévesque was going to bring down his referendum. Until we know that we have decided to put in a period of five years, which is some protection; but the point that you make is that we could use it for other purposes than the constitutional one, and we cannot do so other than for constitutional reasons.

[Traduction]

séparation, il devra de toute façon avoir recours aux mécanismes de négociation actuels. Le problème qui se pose est que, advenant des négociations, la signification de la souveraineté association ne serait pas claire et c'est pourquoi la question serait extrêmement difficile à négocier. Nous négocions l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à l'heure actuelle, comme si le pays allait rester uni, et comme si nous allions trouver le nouvel équilibre de la répartition des pouvoirs, qui peut seul assurer la survie du pays. Tous les participants au débat, y compris le Québec, je crois, partent de ce principe.

Le sénateur Forsey: Tout gouvernement qui tenterait d'utiliser le référendum pour obtenir le mandat de négocier un prêt, le ferait à son propre risque; les hauts cris se feraient entendre de Paris à Vladivostok, sans qu'il y ait, pour les diffuser, les appareils dont nous disposons ici.

L'honorable M. Reid: Ce serait de la folie. On peut concevoir que chaque gouvernement provincial veuille tâter le pouls de sa province, mais j'imagine mal que le gouvernement fédéral puisse y songer.

Le sénateur Langlois: Vous avez répondu à ma question. La réponse est «non».

Le sénateur Flynn: N'anticipez pas. Qui sait ce que sera demain?

L'honorable M. Reid: C'est exact. Je ne dirai ni oui ni non, mais nous avons analysé certaines des hypothèses que vous nous avez présentées.

Le sénateur Langlois: Mises à part certaines des difficultés dont vous avez parlé, monsieur le Ministre, la loi pourrait être utilisée à cette fin.

L'honorable M. Reid: Je crois que, du point de vue technique, c'est possible.

Le sénateur Flynn: Cela me porte à soulever un deuxième point. Tant que vous envisagez cette mesure législative dans le contexte du référendum qui doit se tenir prochainement au Québec, tant que vous la voyez comme un moyen d'annuler ou de diminuer l'effet du référendum, je ne crois pas qu'on s'inquiète excessivement; mais cette loi sera en vigueur pendant cinq ans, et lorsque le problème du Québec aura été réglé, elle pourrait être utilisée pour de nombreuses autres raisons, pour d'autres questions importantes. Je m'inquiète du pouvoir que l'on accorde à un gouvernement, qui n'a qu'une simple majorité à la Chambre des communes, d'utiliser cette loi pour des fins que l'on n'envisage même pas à l'heure actuelle, et qui n'ont peut-être aucun rapport avec le problème du référendum au Québec, où avec la situation au Québec telle que nous la connaissons.

L'honorable M. Reid: Je ne peux que vous répéter la réponse que j'ai faite au sénateur Wagner; nous serions disposés à prévoir dans le bill une période moindre que cinq années, mais nous ne savons toujours pas quand M. Lévesque fera son référendum. Jusqu'à ce que nous sachions ce qu'il compte faire, nous avons décidé de fixer une période de cinq ans; mais vous voulez dire que nous pourrions nous en servir de ce bill pour des questions autres que les questions constitutionnelles et nous ne pouvons pas le faire.

[Text]

Senator Flynn: I am saying that the Quebec problem as we know it now, has been the reason given for this legislation; but the definition of the question here is very wide. It relates to anything concerning the Constitution.

I will give you the worst example possible. Could you ask people if they wanted to abolish the Senate, for instance? That has nothing to do with the Quebec situation.

The Chairman: That is inconceivable!

Hon. Mr. Reid: For example, the federal government might want to ask the people their opinion on a revised Bill C-60.

Senator Flynn: That is my point. This is not envisaged at this time.

Hon. Mr. Reid: Minus, of course, the clauses dealing with the Senate!

Senator Forsey: That would not be very precise.

Senator Langlois: You would never get such a motion through the Senate.

Senator Laird: What about clause 5 of the bill, does that not protect the Senate?

Hon. Mr. Reid: Yes. The Senate has to approve the question. That is correct. We have built in some protection for you.

Senator Flynn: Well, it all depends. I am not too sure about you, Senator Laird. I have seen you obey the government's wishes on many, many occasions, and I would say that it could certainly muster a majority if it wanted to.

Senator Laird: I do not think so.

Senator Flynn: That has not been my experience, in 16 years.

Senator Laird: I know, but not on abolition.

Senator Forsey: Senator Flynn is not looking at me when he talks about that majority.

The Chairman: To follow through on some of the discussion we have had about the use that might be made of this legislation, it was suggested, Mr. Minister, that the definition of "Constitution of Canada", in clause 2, may be too wide, insofar as it confers powers on Parliament to order a referendum. Have you anything to say about that?

It says:

"Constitution of Canada" includes, without limiting the meaning of that expression,

- (a) the customs, conventions and enactments that comprise the Constitution of Canada, and
- (b) the political and judicial institutions and processes of Canada;

I am not being critical of it, but in fairness to the committee I should point out to you that this was a subject of discussion right at the outset. I would be very glad, and I am sure the committee would be very glad, to hear any views you want to express on that.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Je dis que le problème au Québec, tel que nous le connaissons maintenant, a été invoqué comme raison d'être de ce bill; mais la définition de la question est très large. Elle se rattache à tout ce qui touche la Constitution.

Je vais vous donner le pire exemple possible. Pourriez-vous demander aux gens s'ils veulent, par exemple, abolir le Sénat? Cela n'a rien à avoir avec la question du Québec.

Le président: C'est inconcevable.

L'honorable M. Reid: Par exemple, le gouvernement fédéral pourrait demander à la population ce qu'elle pense du bill C-60 modifié.

Le sénateur Flynn: C'est précisément ce que je veux dire. Nous n'y songeons pas pour le moment.

L'honorable M. Reid: Sauf, bien sûr, les dispositions touchant le Sénat.

Le sénateur Forsey: Ce ne serait pas très précis.

Le sénateur Langlois: Vous ne feriez jamais adopter une telle motion par le Sénat.

Le sénateur Laird: Et l'article 5 du bill? Ne protège-t-il pas le Sénat?

L'honorable M. Reid: Oui. Le Sénat doit donner son approbation. C'est exact. Nous vous accordons là une certaine protection.

Le sénateur Flynn: Enfin, cela dépend. Je me méfie de vous, Sénateur Laird. Je vous ai déjà vu accéder aux souhaits du gouvernement à maintes et maintes reprises, et je crois qu'il pourrait obtenir une majorité s'il le voulait.

Le sénateur Laird: Je ne le crois pas.

Le sénateur Flynn: Au cours des seize dernières années, j'en suis venu à croire le contraire.

Le sénateur Laird: Je sais, mais il ne s'agissait pas d'abolir le Sénat.

Le sénateur Forsey: Le sénateur Flynn ne me regarde pas lorsqu'il parle de cette majorité.

Le président: Revenons à la discussion des emplois que nous pourrions faire de cette législation; on a dit, monsieur le ministre, que la définition de «Constitution du Canada» à l'article 2 du bill, est peut-être trop large, en ce sens qu'elle confère au Parlement le pouvoir d'ordonner la tenue d'un référendum. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

Le libellé dit:

«Constitution du Canada» comprend, sans en restreindre le sens,

- a) les coutumes, conventions et textes législatifs qui composent la Constitution du Canada, et
- b) les institutions et processus politiques et judiciaires du Canada;

Je ne veux pas critiquer ce libellé, mais pour être juste envers le Comité, j'aimerais signaler que c'est un des sujets de discussion qui nous préoccupe depuis le début. Je serai très heureux, et je suis certain que le Comité le serait aussi, d'entendre ce que vous avez à dire à ce sujet.

[Text]

Senator Forsey: I was particularly uneasy, Mr. Minister, about the inclusion of customs and conventions there.

Senator Godfrey: Senator Forsey does not want to codify them.

Senator Forsey: No, indeed.

Hon. Mr. Reid: The description we have in the clause is what the draftsmen considered to be a description of the Canadian Constitution—period. I have said in the other place that if somebody could come up with another description of the reality of what is the Canadian Constitution, we would be prepared to revise the description accordingly; but we do want it to include all of what we have, or all of what we mean by “the Canadian Constitution”.

The honourable member for Calgary North, Mr. Woolliams, in the other place, quoted three sources in an attempt to find a definition of what the Canadian Constitution was. Perhaps I might read them to you.

The first was from a book by Mr. J. D. Whyte and Mr. W. R. Lederman, called, “Canadian Constitutional Law,” in which they quote Sir Ivor Jennings definition:

The word constitution means the document in which are set out the rules governing the composition, powers and methods of operation of the “main” institutions of government, and the “general principles” applicable to their relations to the citizens.

I do not really think that is a description of the Canadian Constitution.

The second description that he gave was a definition from “Salomon on Jurisprudence”:

Constitutional law is, as its name implies, the body of those legal rules which determine the Constitution of the state.

That is so indefinable that it is very difficult to determine what it means and what it does not mean.

Lastly, Mr. Woolliams quoted a definition in Dicey, “Law of the Constitution”:

Constitutional law appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the State.

I think our definition is far more precise than any of the definitions from the learned scholars quoted by Mr. Woolliams; but I wanted to say to this committee, as I said to the committee on the other side, that I am prepared to look at any definition that anybody can come up with that does the job in what they would term a more acceptable fashion.

I recognize the fear, and acknowledge it. We really do only want a definition of the Constitution, however. We are not seeking anything else.

The Chairman: What gives me a little concern, Mr. Reid, is (b):

[Traduction]

Le sénateur Forsey: J'étais surtout inquiet, Monsieur le ministre, de voir qu'on avait inclue dans la liste les coutumes et les conventions.

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Forsey ne veut pas les codifier.

Le sénateur Forsey: Non, c'est certain.

L'honorable M. Reid: La description que nous avons dans cet article du bill correspond à ce que les rédacteurs ont jugé être une description juste de la Constitution canadienne, et rien d'autre. J'ai déjà dit dans l'autre endroit que, si quelqu'un pouvait fournir une autre description de la réalité de ce qu'est la Constitution canadienne, nous serions prêts à modifier la nôtre en conséquence; mais nous ne voulons pas inclure tout ce que nous avons entendu, ou tout ce que nous entendons par la «Constitution canadienne».

L'honorable député de Calgary-Nord, M. Woolliams, de l'autre endroit, a cité trois sources, en tentant de trouver une définition de ce qu'est la Constitution canadienne. Je pourrais peut-être vous les lire.

La première est tirée d'un livre par M. J. D. White et M. W. R. Lederman, intitulé «Le droit constitutionnel canadien», dans lequel on trouve la définition suivante de Sir Ivor Jennings:

Le mot «Constitution» désigne les documents dans lesquels sont édictées les règles régissant la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des principales institutions gouvernementales, ainsi que les principes généraux caractérisant leurs relations avec les citoyens.

Je ne crois pas vraiment que cette description convienne à la Constitution canadienne.

La deuxième description est tirée d'un ouvrage de Salomon intitulé «Jurisprudence».

Comme son nom l'indique, le droit constitutionnel est l'ensemble des règles juridiques qui forment la Constitution de l'État.

Cette notion défie tellement toute définition qu'il est très difficile de déterminer ce qu'elle désigne et ce qu'elle ne désigne pas.

En dernier lieu, M. Woolliams a cité une définition tirée de l'ouvrage intitulé «Law of the Constitution» par Dicey.

Le droit constitutionnel semble inclure toutes les règles qui régissent directement ou indirectement la répartition ou l'exercice des pouvoirs souverains dans l'État.

Je crois que notre définition est beaucoup plus précise que celles des érudits cités par M. Woolliams; mais je voulais dire aux membres de ce Comité, comme je l'ai fait remarquer à celui de l'autre endroit, que je suis disposé à me pencher sur toute définition qui me serait proposée et qui serait en quelque sorte plus acceptable.

Je suis conscient des craintes exprimées et j'en tiens compte. Nous ne voulons toutefois qu'une définition de la Constitution et c'est tout ce que nous cherchons.

Le président: Monsieur Reid, je suis quelque peu préoccupé par l'alinéa b):

[Text]

the political and judicial institutions and processes of Canada;

Hon. Mr. Reid: Well, we have a problem with judicial institutions. For instance, the Supreme Court is not imbedded in our Constitution. The Supreme Court, as I understand it, is governed by a statute law that is like any other statute law. Supposing we wanted to put it in the Constitution. Could we do it, if it were not included? It certainly is our final court of appeal, and therefore it is a constitutional court, in effect; but it is not embedded in our Constitution. With regard to political processes, there is interesting argument on that. If somebody could tell me whether, say, the redistribution bill which went through the other place about two or three years ago, and through here as well, is a statute law, or a constitutional piece of legislation, I would be delighted to know. I am told by some advisers that it is indeed a constitutional piece of legislation, because the distribution of seats is mentioned in the BNA Act. I am told by others that it is not, and that it is a simple statute. Where does the truth lie?

Senator Forsey: It surely is an amendment to the BNA Act, is it not?

The Chairman: Under 91(1).

Senator Godfrey: You are talking about this being imbedded. Are you talking about entrenchment? Because you can have an act which is, in effect, part of the Constitution, and I would suggest the Supreme Court Act is part of our Constitution, but it is not entrenched, at all.

Hon. Mr. Reid: You would get very interesting argumentation on that, and my problem is that in view of the circumstances, I cannot afford to find myself in a situation where, say, within two years I have to seek a reference to the Supreme Court.

Senator Flynn: Being entrenched and being part of the Constitution are not the same thing.

Hon. Mr. Reid: No.

Senator Flynn: It can be in the Constitution without being entrenched.

Senator Godfrey: We had a long dissertation from Professor Tarnapolsky who said the important thing was to put it in the Constitution, not entrench it. He said that if it is declared by the Supreme Court to be part of the Constitution, then it is part of the Constitution. That is all you need.

Senator Smith (Colchester): I would like to ask the minister this question: Assuming he is correct that this is the best definition of the Constitution that can be found, does he agree that it indeed covers a very wide variety of subjects and gives very wide jurisdiction with reference to the kind of question that might be asked?

Hon. Mr. Reid: Well, if the intent is to describe the existing Constitution, then I suppose it really becomes a subjective decision that you make as to whether or not these items are

[Traduction]

b) les institutions et processus politiques et judiciaires du Canada;

L'honorable M. Reid: Les institutions judiciaires posent un problème. Par exemple, il n'est pas fait mention de la Cour suprême dans notre Constitution. Selon mon interprétation, elle est créée par une loi semblable à toutes les autres. Supposons que nous voulions l'inclure dans la Constitution. Pourrions-nous le faire si elle ne l'est pas déjà? Il s'agit certainement de notre tribunal de dernière instance en matière d'appel et par conséquent, d'un tribunal constitutionnel, mais dont notre Constitution ne fait pas mention. Il y aurait un point intéressant à soulever à propos des processus politiques. J'aimerais bien savoir si le projet de loi sur la répartition des sièges qui a été présentée à l'autre endroit et ici il y a environ deux ou trois ans est une loi du Parlement ou une loi constitutionnelle. Certains conseillers me disent qu'il s'agit en fait d'une loi constitutionnelle car il est fait mention de la répartition des sièges dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. D'autres prétendent qu'il s'agit d'une simple loi. Que faut-il en penser?

Le sénateur Forsey: Il s'agit sûrement d'une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, n'est-ce pas?

Le président: Du paragraphe 91(1).

Le sénateur Godfrey: Parlez-vous de l'inclusion de ces dispositions dans la Constitution? Parce qu'une loi peut, en fait, faire partie de la Constitution et je suis d'avis que c'est le cas de la Loi sur la Cour suprême qui n'est absolument pas incorporée dans la Constitution.

L'honorable M. Reid: On pourrait recueillir des arguments très intéressants à ce sujet et mon problème est que, dans les circonstances, je ne peux me permettre de devoir, dans deux ans, par exemple, m'adresser à la Cour suprême.

Le sénateur Flynn: Il y a une différence entre être constitutionnalisé et faire partie de la Constitution.

L'honorable M. Reid: Non.

Le sénateur Flynn: Elles peuvent faire partie de la Constitution sans être constitutionnalisées.

Le sénateur Godfrey: Nous avons eu un long exposé du professeur Tarnapolsky qui disait que l'important était d'inclure ces dispositions dans la Constitution et non pas de les constitutionnaliser. Il a déclaré que si la Cour suprême décidait qu'elles en feraient partie, cette décision serait exécutoire. C'est tout ce dont vous avez besoin.

Le sénateur Smith (Colchester): J'aimerais poser une question au ministre. Supposons qu'il ait raison et que ce soit là la meilleure définition de la Constitution que nous puissions trouver, est-il d'accord pour dire qu'elle porte sur une très grande variété de sujets et qu'elle accorde des pouvoirs très étendus en ce qui concerne le genre de questions qui peuvent être posées?

L'honorable M. Reid: Si l'objectif est de décrire la présente Constitution, je suppose que la décision que vous prenez de rendre ces questions constitutionnelles ou non est subjective.

[Text]

constitutional. Senator Godfrey has made the argument that the political processes are not part of the Constitution.

Senator Smith (Colchester): I am willing to assume for the purposes of my question that you are correct and that these are part of the Constitution. Then my question is: Assuming that you are correct, does this very fact not give a very wide variety of questions which might legally be asked pursuant to this bill?

Hon. Mr. Reid: Yes, if you are dealing with the Constitution, it covers a wide variety of things, yes. If you have a Constitution that does not cover a wide variety of things, then the answer is no.

Senator Smith (Colchester): But I am assuming in asking the question that you are correct and that this is the best definition that can be given. So I am saying that if you accept that as being the definition of the Constitution, does that not cover a wide variety of subject matter about which questions could legally be asked, if this bill were to become law?

Hon. Mr. Reid: I would tend to agree, yes. I suppose so. It does not cover the whole range of items. It may cover 15 per cent or 20 per cent or whatever it happens to be. Remember we can only deal basically with the circumstances, not with laws or with statutes but basically with changes to the Constitution.

Senator Forsey: But you could have the question, "Are you in favour of abolishing committee stage in the House of Commons?" because that is part of the political process.

Hon. Mr. Reid: Yes. Although it really is part of the standing orders of the house.

Senator Forsey: But it is also part of the political process.

Senator Flynn: You could also ask whether you would not want the Liberal Party to be always in power.

Hon. Mr. Reid: That seems to me to be a fundamental constitutional problem and that is one we might want to imbed.

Senator Forsey: Judging by past elections you would invariably get the answer, "No" because it has not secured half the popular vote.

Hon. Mr. Reid: I will give an undertaking to examine the wording "political processes". I believe that is a legitimate point and I will examine it. But my concern in this; suppose one got into a position where one wanted to look at the proposal in the Pepin-Robarts Report about a revised upper chamber and substantial change to the method of representation in the House of Commons, I would not want to have the possibility of that being dealt with by the Canadian electorate or eliminated by removing those phrases, and there would be no question that if we did that, that would be a significant change to the Constitution. I would want to have assurances that by removing the words "political processes" from sub-clause (b) that I was not precluding substantial changes in the

[Traduction]

Le sénateur Godfrey a soulevé le point selon lequel les mécanismes politiques ne faisaient pas partie de la Constitution.

Le sénateur Smith (Colchester): Dans le cadre de ma question, je suis disposé à accepter que vous avez raison et qu'elles font partie de la Constitution. En supposant que vous ayez raison, ce fait ne laisse-t-il pas supposer qu'une grande variété de questions peuvent être légalement posées aux termes du présent projet de loi?

L'honorable M. Reid: C'est effectivement le cas, si l'on parle de Constitution. Si la Constitution ne portait pas sur un vaste ensemble de questions, la réponse serait négative.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais en posant la question, je prends pour acquis que vous avez raison et que c'est là la meilleure définition qui puisse être donnée. Si vous l'acceptez comme telle, la définition ne porterait-elle pas sur un vaste ensemble de sujets qui pourraient légalement faire l'objet de questions, si ce projet de loi était adopté?

L'honorable M. Reid: Je suppose que oui. Elle ne recouvre pas tous les sujets. La proportion peut être de 15 ou 20 p. 100. Rappelez-vous que nous ne pouvons pas traiter des lois, mais avant tout des circonstances et des modifications à apporter à la Constitution.

Le sénateur Forsey: Mais l'on pourrait vous demander: «Êtes-vous d'accord pour que l'on abolisse l'étape de l'étude en Comité à la Chambre des communes?» Car cette étape fait partie du processus politique.

L'honorable M. Reid: Oui. Bien qu'en pratique il fait partie du Règlement de la Chambre.

Le sénateur Forsey: Mais il fait également partie du processus politique.

Le sénateur Flynn: Vous pourriez également demander: «Ne souhaiteriez-vous pas que le parti libéral reste toujours au pouvoir?»

L'honorable M. Reid: Je crois qu'il s'agit là d'un problème constitutionnel de base qu'il sera peut-être bon de faire figurer dans la constitution.

Le sénateur Forsey: Si on juge en fonction des élections antérieures, invariablement on vous répondra «Non» parce qu'il n'a pu obtenir la moitié du suffrage populaire.

L'honorable M. Reid: Je m'engage à étudier le libellé «processus politique». Je crois que c'est une raison valable et je l'étudierai. Mais ce qui me préoccupe c'est: supposons qu'on se trouve dans le cas où l'on désire étudier les propositions du rapport Pepin-Robarts au sujet du remaniement de la Chambre haute et que l'on veuille apporter des changements aux méthodes de représentation à la Chambre des communes, je ne voudrais que l'électorat puisse se prononcer à ce sujet ou qu'on élimine cette possibilité en enlevant ces expressions. Et si nous prenons une décision dans ce sens cela changerait de façon importante la constitution. Je veux avoir des garanties qu'en enlevant les mots «processus politique» du paragraphe B je n'empêche pas que l'on fasse des changements importants dans

[Text]

way in which members are elected to the house or indeed the way in which the second house operates.

The Chairman: But that would be covered by the word "enactments" in (a).

Hon. Mr. Reid: In this case would it be an enactment?

The Chairman: It is part of the British North America Act.

Hon. Mr. Reid: Well, I will go back and re-examine this in the solitude of my chamber.

Senator Forsey: And with your colleagues, I hope.

Senator Godfrey: The question that might be asked, and I don't think we have asked this specific question, but some of the provincial governments might be concerned about where you had a situation in which nine out of the ten provinces agreed on a constitutional change, like the division of powers, and the tenth one hung out, then it could be envisaged that you might use this referendum bill to vote over the head of the provincial government if you thought that the citizens of that province did not agree with the government. You could then proceed to ask them, and if the citizens went along with it, you could then say, "Well, we have nine governments and one referendum and that is all we need."

Hon. Mr. Reid: We had not contemplated using it in that sense. We have always had the general idea that at some point one might want to use it for confirmation of constitutional change. But there are other ways of breaking that deadlock, one of which is for the premiers to agree on an amending formula which does not require unanimity. In such a case you would not need it. But in the case that the premiers hold to that view that only unanimity is sufficient for any kind of constitutional change, then it strikes me that no province would agree and we would have to have a referendum across the country, and in that case there would be no one province out of step. I do not want to preclude what you are saying as a possibility, but also I do not want to preclude what I have mentioned as a possibility. The act can go both ways.

Senator Forsey: If you accept the view that you must have the unanimous consent of the provinces to get an amendment, and if you found, let us say, Newfoundland alone or Prince Edward Island alone through its government saying "No", would there not be a terrible temptation to try to leap over that by means of this legislation? It would not worry me if the temptation were yielded to, but I just want to know if that is not a possibility. It seems to me that the possibility arises because of the suggestion that I recall in the Prime Minister's proposals a few years ago to the provinces on patriation, that he might be prepared to go ahead without the unanimous consent of the provinces. He went on to say that he meant only to transfer the machinery here with a clause saying that unanimous consent was necessary, but it seemed to me a possibility that this might be used to say, "Well, if the rest of the country is on fire for this thing, and if all the other

[Traduction]

la façon dont les députés sont élus à la Chambre ou encore dans le fonctionnement du Sénat.

Le président: Cela serait couvert par le mot «vote» au paragraphe a).

L'honorable M. Reid: Dans ce cas s'agirait-il d'un vote?

Le président: Cela fait partie de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

L'honorable M. Reid: Eh bien, je vais réétudier cette question à tête reposée.

Le sénateur Forsey: Et avec vos collègues également, j'espère.

Le sénateur Godfrey: On pourrait aussi poser la question suivante, bien que je ne crois pas que nous l'ayons posée, mais certains gouvernements provinciaux pourraient avoir quelques inquiétudes si par exemple neuf provinces sur dix convenaient d'un amendement à la constitution comme par exemple la division des pouvoirs et que la dixième province ne veuille pas en entendre parler; dans ce cas on pourrait penser que vous pourriez avoir recours au projet de loi sur le référendum, passer outre au gouvernement provincial, si à votre avis les citoyens de la province en question n'étaient pas d'accord avec leur gouvernement. Vous pourriez ensuite le leur demander, et s'ils étaient d'accord vous pourriez dire «Eh bien, nous avons neuf gouvernements pour et nous tiendrons un référendum, c'est tout ce dont nous avons besoin».

L'honorable M. Reid: Nous n'avons jamais pensé recourir ainsi au référendum. Nous avons toujours cru qu'à un certain moment on pourrait tenir un référendum pour amender la constitution. Mais il y a d'autres façons de sortir de l'impasse, et l'une d'entre elles est que les premiers ministres conviennent d'une formule d'amendement pour laquelle l'unanimité ne soit pas nécessaire. Dans un pareil cas, l'unanimité ne serait pas obligatoire. Mais dans le cas où les premiers ministres sont d'avis qu'un amendement à la constitution ne peut se faire qu'à l'unanimité, dans ce cas il me semble qu'aucune province ne serait d'accord, et il faudrait tenir partout au pays un référendum et partant aucune province ne serait laissée de côté. Cela n'empêche pas ce que vous dites comme possibilité mais également je ne veux pas écarter la possibilité dont j'ai fait état. On peut interpréter la loi des deux façons.

Le sénateur Forsey: Si vous croyez qu'il faut obtenir le consentement unanime des provinces, vous pouvez faire un amendement et si vous voyez que, disons, le gouvernement de Terre-Neuve ou celui de l'Île-du-Prince-Édouard refuse, ne seriez-vous pas extrêmement tenté de passer outre en ayant recours au référendum? Cela ne me ferait rien si vous cédiez à cette tentation, mais je veux tout juste savoir si c'est une possibilité? Il me semble que cette possibilité provient du fait que, si je me souviens bien, le premier ministre a fait une proposition il y a quelques années de cela aux provinces au sujet du rapatriement de la constitution, et à ce sujet il a déclaré qu'il était prêt à aller de l'avant sans obtenir le consentement unanime des provinces. Il a ajouté qu'il voulait tout simplement que les commandes soient ici au Canada en prévoyant à cet effet un article stipulant qu'il faut qu'il y ait consentement unanime, mais j'ai pensé qu'on pourrait utiliser

[Text]

governments are frantically eager for it,"—and Prince Edward Island said, "No, over our dead body!"

Hon. Mr. Reid: Well, I would make two points, senator, and the first is that the federal government has never accepted the rule of unanimity which has been imposed upon it by the premiers.

The Chairman: It has become a convention.

Hon. Mr. Reid: I would not accept that either. I want to be very careful about that. I would not accept that it is a convention or that it is necessary at this stage.

Senator Forsey: A number of constitutional lawyers would not accept it.

Hon. Mr. Reid: I can understand that. But they are not in government and they are not in politics. The second point is that referenda by their very nature, and I know that Senator Flynn will not be upset if I use this word, are very conservative instruments. If the government of Prince Edward Island said no to an amendment or a series of amendments and we went in and held a referendum and we were beaten, where would we be? So you would not do that unless you were fairly certain that the government was out of synchronization with its population. It is a two-edged sword, and one has to use it with a great deal of delicacy.

The Chairman: Are there any other questions to the minister or to his officials?

Senator Robichaud: There is one in my mind that has not been answered to my satisfaction, although Mr. Anderson made a good effort last week. It is this; we have two precedents, one dating back to 1898 on the Prohibition Act and the other one going back to 1942 on conscription. A plebiscite, as it was called then, or a referendum took place. It was considered perfectly legitimate, perfectly legal and, practically, binding on the government of the day.

In the context of 1979 why is it that we cannot base ourselves on urgent legislation by the Parliament of Canada or emergency legislation, if you want to call it that, and call a referendum with terms that would be determined right then and there according to the circumstances prevailing? Why is it that we have to have an umbrella bill covering all of the circumstances, while we know from precedents that, if an emergency should occur, we could have the legislation passed immediately and have a referendum called? That referendum would then be on the basis of the Canada Elections Act plus the question that would have to be considered by the people of Canada. Could I have your answer on record, please?

Hon. Mr. Reid: Well, Senator Robichaud, we are proceeding by umbrella legislation, or framework legislation which I believe is a better phrase, because of the complexity of the act. With respect to this referendum, you will have noticed that about 95 per cent of the material in the bill has nothing to do with the referendum question at all but is an attempt to

[Traduction]

cet article pour dire «Eh bien, si le reste du pays le veut désespérément et si c'est également le cas de tous les autres gouvernements,» mais que l'Île-du-Prince-Édouard dise «Non, en aucun cas.»

L'honorable M. Reid: Je voudrais faire deux remarques, sénateur, la première c'est que le gouvernement fédéral n'a jamais reconnu la règle de l'unanimité qui lui a d'ailleurs imposé les premiers ministres des provinces.

Le président: C'est devenu une convention.

L'honorable M. Reid: Je ne dirais pas cela non plus. Il faut être très prudent à ce sujet. Je ne reconnais pas qu'il s'agisse d'une convention ou qu'elle soit nécessaire pour l'instant.

Le sénateur Forsey: Bon nombre d'avocats constitutionnels ne le reconnaîtraient pas non plus.

L'honorable M. Reid: Je comprends. Mais ils ne sont pas au gouvernement et ils ne font pas de politique. La deuxième question, c'est que les référendums, par nature, et je sais déjà que le sénateur Flynn ne se formalisera pas si j'emploie ce mot, sont des moyens très conservateurs. Si le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard refuse un amendement ou une série d'amendements et que nous décidions de tenir à cet effet un référendum et que la population en décide autrement de quoi aurons nous l'air? Ainsi, on ne déciderait de tenir un référendum qu'à moins d'être passablement certains que le gouvernement est d'un avis très différent de la population. C'est une épée à double tranchant qu'il convient de manier avec la plus grande prudence.

Le président: Y a-t-il d'autres questions pour le ministre ou pour les collaborateurs qui l'accompagnent?

Le sénateur Robichaud: Il y en a une dont la réponse ne m'a pas satisfaite même si M. Anderson ait fait un gros effort pour y répondre la semaine dernière. Il s'agit des deux précédents, l'un remonte à 1898 à propos de la Loi sur la prohibition et l'autre à 1942 au sujet de la Loi sur la conscription. Il y eut un plébiscite comme on l'appelait alors, ou un référendum. Il était considéré comme parfaitement légitime, tout à fait légal et, en pratique, contraignant pour le gouvernement de l'époque.

Comment se fait-il qu'en 1979 nous ne puissions avoir recours à une loi spéciale ou à une loi d'urgence, si vous voulez, que le Parlement du Canada adopterait pour la tenue d'un référendum, et dont les termes seraient déterminés en fonction des circonstances? Pourquoi faudrait-il qu'une loi-cadre prévoie tous les cas possibles, alors que d'après les précédents, nous savons qu'en cas d'urgence nous pourrions immédiatement faire adopter une loi pour la tenue d'un référendum? Ce dernier s'appuierait sur la Loi électorale du Canada, et on y ferait intervenir la question sur laquelle les Canadiens devront se prononcer. Pourriez-vous me donner une réponse qui sera consignée au compte rendu.

L'honorable M. Reid: Sénateur Robichaud, nous procédons par loi-cadre en raison de la complexité de la loi. A propos de ce référendum, vous avez constaté qu'environ 95 p. 100 des questions dont traitent le projet de loi n'ont rien à voir avec la question posée on a essayé d'intégrer de façon satisfaisante, nous l'espérons, le processus électoral relatif au référendum à

[Text]

integrate successfully, we hope, the election process for the referendum into the Canada Elections Act. Our Canada Elections Act is a complex document. By proceeding in terms of framework, we give members on both sides therefore the opportunity of giving intensive examination to what is contained in the bill.

If we were to proceed by emergency legislation, as you suggest, questions would be focused only on the question itself. There would be no interest at all in how it was to work, how the referendum legislation was to work.

We are bringing before you at this time the mechanics so that we can give the matter a thorough going-over and put the mechanics in place. That is the first reason. The second reason is that there is a time factor. If we were to proceed by emergency legislation, it would take the chief electoral officer a minimum of three or four months to have everything put in place so that he was ready to go.

By proceeding this way, we allow the chief electoral officer the three or four months he needs to make sure that all the necessary forms are printed and that the mechanics are in place. Then, if a decision is taken to proceed with a referendum question, the House of Commons and the Senate will have before them the question alone on which they can spend their time determining whether it is appropriate, whether it is the proper question, whether, to quote Senator Asselin, «it is clear, precise and direct.»

That is why we have determined to separate it in that way. We recognize that because we have opted for a different system than that of the National Assembly of Quebec, that because the mechanics are more complex because our Canada Elections Act is more complex, we require more time to set the machinery in place. We have opted, as they have, for framework legislation so that when the time comes to debate the question all our attention can be directed exclusively to that.

I believe that is the justification for proceeding in this way.

Senator Robichaud: Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. I want to thank you and your officials for your help.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

la Loi électorale du Canada. Cette dernière est un document complexe. En abordant la question sous l'angle formel, nous donnons donc aux députés des deux côtés la possibilité d'examiner de près ce que contient le projet de loi.

Si nous devons procéder par mesure législative d'urgence, comme vous le proposez, il faudrait uniquement se préoccuper de la question. En effet, il n'y aurait aucun intérêt à savoir de quelle façon la loi sur le référendum devrait fonctionner.

Pour le moment nous vous proposons les mécanismes afin de pouvoir les examiner entièrement avant de les mettre en place. C'est la première raison. La seconde fait intervenir un facteur de temps. Si nous devons procéder par mesure d'urgence, le directeur général des élections aurait besoin d'au moins trois ou quatre mois pour tout régler pour que le référendum puisse démarrer.

En procédant de la sorte, nous donnons au directeur général des élections les trois ou quatre mois dont il a besoin pour s'assurer que toutes les formules nécessaires sont imprimées et que les mécanismes sont bien en place. Si ensuite on décide de poser une question par voie de référendum, la Chambre des communes et le Sénat n'auront qu'à examiner la question, à laquelle ils pourront consacrer du temps afin de déterminer si elle convient, si elle est appropriée et si, comme dit le sénateur, Asselin elle est «claire, précise et directe».

C'est pour cette raison que nous avons décidé de séparer les choses de cette façon. Il est vrai qu'ayant choisi un système différent de celui de l'Assemblée nationale du Québec, et qu'étant donné que les mécanismes sont plus compliqués en raison de la complexité de notre Loi électorale du Canada, nous avons besoin de plus de temps pour mettre la machine en place. Comme le Québec, nous avons opté pour une loi-cadre afin que lorsqu'il faudra débattre la question, nous puissions y consacrer toute notre attention, directement et exclusivement.

Cela me paraît être la justification de cette façon de procéder.

Le sénateur Robichaud: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Je vous remercie beaucoup, Monsieur le ministre. Je voudrais vous remercier, ainsi que vos fonctionnaires, de votre aide.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

APPEARING:

The Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

WITNESS:

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office.

COMPARAÎT:

L'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales.

TÉMOIN:

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provinciales.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 20, 1979

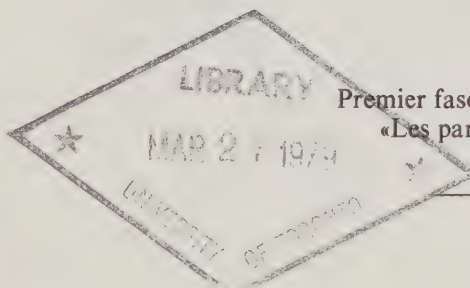
Le mardi 20 février 1979

Issue No. 7

Fascicule n° 7

First proceedings respecting
"Off-Track Betting"

Premier fascicule concernant
«Les paris hors-piste»



WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 14, 1979:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Perrault, P.C., seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the feasibility of implementing a system of legalized off-track betting in Canada and any matter relating thereto, and, in particular,

(a) the economic effect such a system would have on the horse racing industry and on the distribution of industry revenues, particularly the revenues from pari-mutuel betting;

(b) the concept, structure and effectiveness of a so-called "home marketing area", for each track, with particular reference to equitability and enforceability;

(c) the legislative and regulatory framework in which such a system would be best implemented; and

(d) the effect of such a system on society, its potential as a marketing tool of the industry and whether it would result in a reduction of illegal betting; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion of the Honourable Senator Perrault, P.C., seconded by the Honourable Senator Langlois, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 14 février 1979:

Suivant l'Ordre du jour le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Perrault, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à faire une étude et un rapport sur la possibilité d'appliquer un système de paris hors-piste légalisés au Canada et sur toute question qui s'y rapporte et notamment sur,

a) l'incidence économique qu'aurait un tel système sur les courses de chevaux et sur la répartition des revenus de cette activité, en particulier ceux des paris mutuels;

b) le principe, la structure et l'efficacité d'une zone appelée «zone de commercialisation locale» pour chaque hippodrome et en particulier la mesure dans laquelle cela serait équitable et applicable;

c) le cadre législatif et réglementaire qui conviendrait le mieux à l'application d'un tel système; et

d) l'incidence d'un tel système sur la société, son potentiel en tant que moyen de commercialisation de l'industrie et ses possibilités éventuelles de réduction des paris illégaux; et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, employés et conseillers techniques qui peuvent être nécessaires pour faire cette étude.

La motion de l'honorable sénateur Perrault, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Langlois, mise aux voix, elle est—
Adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 20, 1979
(10)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:10 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Godfrey, Goldenberg, Laird, Langlois, Neiman, Perrault and Wagner. (8)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Marchand.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. J. Lawrence, Research Officer and Mr. S. Fogarty, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee commenced its examination of the following Motion passed by the Senate on Wednesday, February 14, 1979:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the feasibility of implementing a system of legalized off-track betting in Canada and any matter relating thereto, and, in particular,

- (a) the economic effect such a system would have on the horse racing industry and on the distribution of industry revenues, particularly the revenues from pari-mutuel betting;
- (b) the concept, structure and effectiveness of a so-called "home marketing area" for each track, with particular reference to equitability and enforceability;
- (c) the legislative and regulatory framework in which such a system would be best implemented; and
- (d) the effect of such a system on society, its potential as a marketing tool of the industry and whether it would result in a reduction of illegal betting; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

Appearing:

The Honourable Eugene Whelan, Minister of Agriculture.

Witness:

Mr. B. Toews, Chief, Race Track Betting Supervision.

The Minister made a statement and he and the witness answered questions.

On motion of the Honourable Senator Asselin it was agreed that the motion of Off-Track Betting be examined by a Subcommittee consisting of five (5) members.

On motion of the Honourable Senator Asselin it was also agreed that the said Subcommittee be composed of the Hon-

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 FÉVRIER 1979
(10)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (président).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Godfrey, Goldenberg, Laird, Langlois, Neiman, Perrault et Wagner. (8)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Marchand.

Aussi présents: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire; M. J. Lawrence, chercheur et M. S. Fogarty, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité entreprend l'examen de la motion suivante adoptée par le Sénat le mercredi 14 février 1979:

Que le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à faire une étude et un rapport sur la possibilité d'appliquer un système de paris hors-piste légalisés au Canada et sur toute question qui s'y rapporte et notamment sur,

- a) l'incidence économique qu'aurait un tel système sur les courses de chevaux et sur la répartition des revenus de cette activité, en particulier ceux des paris mutuels;
- b) le principe, la structure et l'efficacité d'une zone appelée «zone de commercialisation locale» pour chaque hippodrome et en particulier la mesure dans laquelle cela serait équitable et applicable;
- c) le cadre législatif et réglementaire qui conviendrait le mieux à l'application d'un tel système; et
- d) l'incidence d'un tel système sur la société, son potentiel en tant que moyen de commercialisation de l'industrie et ses possibilités éventuelles de réduction des paris illégaux; et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, employés et conseillers techniques qui peuvent être nécessaires pour faire cette étude.

Comparaît:

L'honorable Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture.

Témoïn:

M. B. Toews, directeur de la Division des hippodromes.

Le ministre fait une déclaration puis, avec l'aide du témoin, répond aux questions.

Sur motion de l'honorable sénateur Asselin, il est convenu que la motion ayant trait aux paris hors-piste soit examinée par un sous-comité comprenant cinq (5) membres.

Sur motion de l'honorable sénateur Asselin, il est également convenu que ledit sous-comité soit formé des sénateurs Buck-

ourable Senators Buckwold, Godfrey, Neiman, Robichaud and Wagner, that the Honourable Senator Buckwold be Chairman, and that the Honourable Senator Wagner be Deputy Chairman.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. on Tuesday, February 27, 1979.

ATTEST:

wold, Godfrey, Neiman, Robichaud et Wagner, que l'honorable sénateur Buckwold soit nommé président et que l'honorable sénateur Wagner soit nommé vice-président.

A 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 27 février 1979, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 20, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.00 p.m. to examine the feasibility of implementing a system of legalized off-track betting in Canada and any matter relating thereto.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: The first item on the agenda today is the reference to the committee on the matter of off-track betting. I think all senators are familiar with the motion adopted by the Senate. It reads as follows:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the feasibility of implementing a system of legalized off-track betting in Canada and any matter relating thereto, and, in particular,

- (a) the economic effect such a system would have on the horse racing industry and on the distribution of industry revenues, particularly the revenues from pari-mutuel betting;
- (b) the concept, structure and effectiveness of a so-called "home marketing area" for each track, with particular reference to equitability and enforceability;
- (c) the legislative and regulatory framework in which such a system would be best implemented; and
- (d) the effect of such a system on society, its potential as a marketing tool of the industry and whether it would result in a reduction of illegal betting; and

That the committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

At the request of the committee, I have invited the Honourable Eugene Whelan, Minister of Agriculture, to outline to the committee what is intended to be the nature of the study, to tell us what information he has available and what material he may be able to supply to the committee.

We appreciate your coming here today, Mr. Minister, and I now call upon you to open the proceedings.

The Honourable Eugene Whelan, Minister of Agriculture: Mr. Chairman, I have with me, on my immediate right, Mr. Bud Toews, Director of the Race Track Division of our department, and Mr. Peter Sorensen, Chief of the Policy and Research Section of the Race Track Division. They will be available to answer questions. They are the ones who have done all the digging and research and have provided me with alternative proposals. They have been much more closely associated with this problem and this proposal—and they call it a problem, because it is—than I.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 février 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures pour faire une étude et un rapport sur la possibilité d'instaurer un système de paris hors-piste légalisés au Canada et sur toute question s'y rapportant.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: La première question à l'ordre du jour aujourd'hui est le renvoi au Comité de la question des paris hors-pistes. Je crois que tous les sénateurs connaissent la motion adoptée par le Sénat.

Que le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à faire une étude et un rapport sur la possibilité d'appliquer un système de paris hors-piste légalisés au Canada et sur toute question qui s'y rapporte et notamment sur,

- a) l'incidence économique qu'aurait un tel système sur les courses de chevaux et sur la répartition des revenus de cette activité, en particulier ceux des paris mutuels;
- b) le principe, la structure et l'efficacité d'une zone appelée «zone de commercialisation locale» pour chaque hippodrome et en particulier la mesure dans laquelle cela serait équitable et applicable;
- c) le cadre législatif et réglementaire qui conviendrait le mieux à l'application d'un tel système; et
- d) l'incidence d'un tel système sur la société, son potentiel en tant que moyen de commercialisation de l'industrie et ses possibilités éventuelles de réduction des paris illégaux; et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, employés et conseillers techniques qui peuvent être nécessaires pour faire cette étude.

A la demande du Comité, j'ai invité l'honorable Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, pour qu'il nous explique quelle doit être la nature de l'étude, et qu'il nous dise de quels renseignements il dispose et quels documents il pourrait être en mesure de fournir au Comité.

Nous apprécions votre présence ici aujourd'hui, Monsieur le Ministre, et je vous demanderai maintenant de lancer la discussion.

L'honorable Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture: Monsieur le président, m'accompagnent aujourd'hui, à ma droite immédiate, M. Bud Towes, directeur de la Division de la supervision des paris aux hippodromes de notre ministère, et M. Peter Sorensen, chef de la Section de la politique, de la planification et de la recherche de ladite division. Tous deux pourront répondre à vos questions. Ce sont eux qui ont effectué tous les travaux de recherche et qui m'ont présenté des propositions de rechange. Ils se sont, beaucoup plus que moi, occupés de ce problème et de cette proposition. Ils en parlent en fait comme d'un problème, car c'en est un.

[Text]

I should like to open my remarks today by expressing to the Senate and this Senate committee my appreciation for accepting the task of studying the very complex subject of off-track betting, or, as it is more commonly called, OTB. Perhaps the complexity begins with the subject title, OTB. I have discussed and read numerous accounts on off-track betting, and it becomes increasingly difficult to discuss the proposed "Canadian approach intelligently" without confusing it with OTB in other countries. I believe that those in opposition and those in favour have taken full advantage of the varying approaches to OTB, and each side uses only those factors which best support its adopted position. There has generally been a lack of will between the two sides to work towards a consensus or a compromise on off-track betting for the welfare of the industry as a whole, throughout the discussions held with the industry.

In 1977 my officials brought before me a proposal on OTB, the intent being primarily to dispose of this issue, which has been before the department for 10 years. Before 1977 a major thrust for OTB came from the largest single association in the industry, the Ontario Jockey Club, who are supported by the Government of Ontario. As a result of their pressures, a bill was introduced in 1972 which would have legalized OTB, essentially under provincial control. This bill died on the order paper.

Since that date, efforts have continued to reintroduce OTB legislation. The legislation set out in the 1972 bill resulted in universal industry opposition to the form of OTB that would have resulted. However, efforts to legalize OTB did not diminish.

The OTB proposal put before me in 1977 by my officials is one which meets the basic requirement for an industry-oriented marketing tool. In an effort to provide leadership to an industry that is known for its fragmentation on major issues, I authorized my deputy minister to lay this proposal—and I make it plain and clear, "proposal"—before the industry for reaction. That publication is available to anyone who wishes to read it. Again, some have used part of it to their advantage; and other parts of it were not used, as far as I am concerned. Mr. Lussier did so in his January 19, 1978 speech to the National Association of Canadian Race Tracks. In surveying the reaction it, in effect, polarized dramatically those in favour of OTB and those in opposition to the need for OTB. Two distinct lines were drawn in the industry. As far as they were concerned, they were realistic and honest.

Those in opposition opposed for the reasons that off-track betting was not needed and that too many unanswered questions existed. Those in favour countered that they need OTB and that unanswered questions would be dealt with in the second round, after legislation was introduced. The point that is important here, along with other points raised, is that the form of OTB which the department's proposal dealt with was not the major question. Conversely, in other countries, OTB dealt with the form of off-track betting and not with whether the need for off-track betting was justified. Thus, the first of the questions which remained unanswered to me, and one

[Traduction]

En guise d'introduction, j'aimerais faire savoir au Sénat et au Comité que j'apprécie que vous ayez accepté d'étudier la question complexe des paris hors-piste, plus communément appelés P.H.P. J'ai lu beaucoup sur le sujet et en ai beaucoup discuté; je me suis rendu compte qu'il devenait de plus en plus difficile de parler intelligemment de l'approche canadienne proposée sans la confondre avec celle d'autres pays. Je crois que tout les protagonistes que les adversaires tirent pleinement profit des diverses approches utilisées, et que de chaque côté l'on allègue simplement des facteurs qui appuient le mieux la position adoptée. Il y a en général, dans les discussions tenues avec l'industrie, un manque de bonne volonté entre les deux parties en vue d'en arriver à un consensus ou à un compromis en la matière au profit de l'ensemble de l'industrie.

En 1977, mes collaborateurs m'ont présenté une proposition relative aux P.H.P. visant principalement à régler cette question, que le ministère étudie depuis 10 ans. Avant 1977, une grande impulsion avait été donnée aux P.H.P. par la plus importante association indépendante de cette industrie, *L'Ontario Jockey Club*, que soutient le gouvernement de l'Ontario. Suite à leurs pressions, un projet de loi a été présenté en 1972 qui aurait légalisé les P.H.P. les assujettissant essentiellement au contrôle provincial. Ce projet de loi est mort au feuillet.

Depuis lors, on a poursuivi les efforts afin de présenter de nouveau une mesure législative sur les paris hors-piste. Le texte du projet de loi de 1972 a provoqué une opposition de l'ensemble de l'industrie à la forme qu'aurait revêtu les paris hors-piste. Les efforts toutefois, en vue de légaliser les paris hors-piste n'en ont pas diminué pour autant.

La proposition relative aux paris hors-piste qui m'avaient soumis en 1977 mes fonctionnaires offrait à l'industrie un outil de commercialisation. Afin d'essayer de regrouper une industrie reconnue pour sa fragmentation sur les questions importantes, j'ai autorisé mon sous-ministre à présenter cette proposition et je le dis explicitement, la proposition disait à faire réagir l'industrie. Cette publication est à la portée de quiconque désire en prendre connaissance. Une fois de plus, certains en ont utilisé une partie à leur avantage tandis que d'autres parties ont été laissées de côté, du moins en ce qui me concerne. M. Lussier a fait de même dans son discours du 19 janvier 1978 devant les membres de l'Association nationale des pistes de course du Canada. Si l'on se fie aux réactions par ce discours il a polarisé de façon frappante les personnes qui sont en faveur des paris hors-pistes et celles qui s'y opposent. Deux tendances distinctes se sont dessinées au sein de l'industrie. En ce qui les concernaient du moins, ces tendances ont été réalistes et honnêtes.

Ceux qui s'opposaient prétendaient qu'on n'avait nul besoin des paris hors-piste et qu'il y avait trop de questions sans réponse. Les tenants de la questions prétendaient qu'ils avaient réellement besoin des paris hors-piste et que l'on s'occuperait ensuite des questions sans réponse c'est-à-dire après l'adoption de la mesure législative. Ce qui est important ici, sans oublier les autres points soulevés, c'est que la forme de paris hors-piste que proposait le ministère n'était la principale question. Par opposition, dans d'autres pays, les mesures législatives concernant les paris hors-pistes traitaient de la forme que revêtait ces paris sans chercher à savoir si le besoin en était justifié. Ainsi,

[Text]

which my department could not answer is: Does the racing industry need OTB?

We can produce statistics showing various trends. However, we cannot intelligently interpret what they mean economically to the various sectors of the industry, and there are several different sectors that we will touch on. We can speculate on the global picture, as we did in the discussion paper.

The next question which requires an answer is: How is the current revenue from pari-mutuel betting distributed within the industry, and should OTB revenue be distributed in another manner?

I am aware of the legal amounts permitted to be retained from on-track bets, but the division of revenue thereafter is not properly documented. If OTB is legalized, should distribution of revenues remain the same, or should recognition in the form of legislative entrenchment be made to horsemen?

Another question which arises is: What impact will OTB have on the Canadian public generally, and will there be further pressures to expand the "gambling" industry beyond horse racing and lotteries?

Two more questions arise—and several others besides these—one being, if one assumes OTB is legalized, how will OTB, in the form outline in the department's discussion paper, affect the industry? Will the big operations get bigger and bigger and the smaller ones smaller and smaller, or will the industry grow in equal proportion, thereby retaining its basic profile as it exists today? Another question is: What will the constitutional ramifications be if off-track betting legislation provides a provincial opting-in or opting-out clause? Will the federal jurisdiction be impaired if there is a provincial option? Should pari-mutuel horse racing be administered under a separate federal statute, or should it continue, as now, under the Criminal Code?

As I said, I have brought my officials with me today. These officials have been involved in this subject for a number of years and were responsible for the discussion paper. Also, we are preparing a package of material for this committee which we think should be of assistance to you. We do not have that ready today, but it should be ready, within a couple of days. The published papers are all ready. I have not had time to review those papers so as to provide more detail than I have given. A brief outlining the industry organizations which may wish to appear and make representations to this committee will be included in the material to be forwarded to you.

Much has been said about the number of people who work for the industry. The figure of 30,000 employees has been used. How long have they worked for the industry? What would happen to them if off-track betting became a reality? What would happen if the racing industry continues on in its

[Traduction]

la première des questions qui restait sans réponse à mon avis et à laquelle le ministère ne pouvait répondre était la suivante: «L'industrie des pistes de course a-t-elle besoin des paris hors pistes?

Nous pouvons produire des statistiques indiquant diverses tendances. Nous ne pouvons toutefois interpréter intelligemment ce qu'elles signifient du point de vue économique, par rapport aux divers secteurs de l'industrie dont nous parlerons. Nous pouvons faire des spéculations sur l'ensemble comme nous l'avons fait dans notre présentation.

Il y a une autre question à laquelle il faut répondre: Comment les recettes courantes du pari mutuel sont-elles redistribuées à l'intérieur du secteur, et conviendrait-il d'autre part d'opter pour une autre répartition de ce revenu des paris hors-piste?

Je sais que l'on peut pratiquer des retenues sur les paris sur piste, mais on ne dispose pas de toutes les données voulues sur la répartition du revenu. Si l'on devait légaliser les paris hors-piste, la redistribution des recettes devrait-elle rester la même, ou conviendrait-il d'adopter une loi qui tienne compte du monde hippique.

Il y a encore une autre question: Quelle sera la conséquence du pari hors-piste sur le public canadien en général? Cela contribuera-t-il à élargir le domaine du jeu, qui ne se bornerait plus aux courses de chevaux et aux loteries?

Parmi d'autres questions qui se posent, j'en citerai deux; la première: si l'on suppose que les paris hors-piste soient légalisés, sur la base de la proposition faite par le ministère, quelles en seront les conséquences sur le milieu hippique? Les affaires importantes tendront-elles à grandir de plus en plus, tandis que les petites périront ou, au contraire, assistera-t-on à une croissance égale, conservant à l'ensemble de secteur son profil d'aujourd'hui? La deuxième question: Quelles seront, sur le plan constitutionnel, les conséquences d'une loi sur les paris hors-piste qui prévoirait la participation facultative des provinces? Y aurait-il atteinte aux compétences fédérales? Les courses de chevaux donnant lieu à des paris mutuels devraient-elles relever d'une loi fédérale particulière, ou comme par le passé continuer à être régies par le Code criminel?

Comme je l'ai déjà dit, j'ai fait venir avec moi mes fonctionnaires, qui s'occupent de la question depuis pas mal d'années et sont à l'origine du document proposé à la discussion. Nous sommes d'autre part en train de constituer un dossier que nous présenterons au Comité et qui lui sera, je pense, de quelque aide. Nous ne l'avons pas aujourd'hui, mais il devrait être prêt dans quelques jours. La documentation publiée est prête. Je n'ai pas eu le temps de revoir ces documents; je ne peux donc pas vous donner des renseignements plus amples que ceux que j'ai pu fournir. Il y aura également un mémoire mentionnant quelles entreprises représentant le secteur désirent venir déposer devant ce Comité.

On a beaucoup parlé du nombre de personnes qui travaillent dans ce secteur. Il y aurait 32 000 employés. Depuis combien de temps travaillent-ils dans ce secteur? Que deviendront-ils si les paris hors-piste deviennent une réalité? Que deviendraient-ils si le monde des courses reste ce qu'il est aujourd'hui? Voilà nombre de questions auxquelles il faut répondre.

[Text]

present fashion? These are all questions that have to be answered.

I think that financial statements should be presented by all of the organizations involved. I can find no evidence that any track is about to go bankrupt. I wish I could say the same for all other businesses with which I have to deal as a minister of the Crown. I wish I could say that about all businesses, not just in the agricultural sector, but in other sectors of our society. I think that both the thoroughbred and standardbred groups should be brought before the committee and their financial situations explored. They should be asked whether they are making any money and how much, and if they say they are losing money they should produce their financial statements.

They have never done that with me. In the meeting in December, they just repeated the same old words. People say that I have been wishy-washy, that I have no right to change my mind, that I have no right to ask for a decision from any other group. When we had discussions in the Cabinet on this, I was prepared to say that I was not going to go ahead with the off-track betting legislation as minister. It would require a minister other than myself, from the evidence. Some said it should have further study. When I said that I did not have all of the answers that I felt I needed to say yes or no at that point, the Leader of the Government in the Senate said that perhaps the Senate would carry out this study.

I have read Senate committee reports, and I do not blame the Senate for some of the things they have said. I want to make it very clear that I have been complimentary to Senator Hazen Argue on several occasions in respect of committee reports that he has worked on. The report on Kent County, New Brunswick, is one of the best reports of any committee I have seen, and I have seen a few committee reports in my day. I have been here 17 years. I have chaired committees. The interim report of that same committee on the beef industry was an excellent one too.

If this committee does that kind of work, I would have no fears or qualms about what it is doing. I may even be inclined to make less caustic comments about the Senate. But I make no such commitment here, either.

The Chairman: It might be wise not to make them while the committee is making its study.

Hon. Mr. Whelan: Once we provide this committee with the information, and once you hear from representatives of the industry itself, I hope you will be able to come to some conclusion. I have read some of the reports in the press. There was much controversy after I made a short announcement about the provinces favouring this plan. I have no current letters from any province favouring OTB—none at all. After all this controversy and some of the statements made by some of the people in the racing industry, I should have thought they would have come charging forward with letters from the provincial premiers requesting off-track betting. But no such letters came forward. I have no such letter in my files.

[Traduction]

Je crois que toutes les entreprises concernées devraient présenter leurs états financiers. Rien ne semble démontrer qu'une piste de course soit au bord de la faillite. J'aimerais pouvoir en dire autant de toutes les autres entreprises dont j'ai à m'occuper en tant que ministre de la Couronne. J'aimerais pouvoir en dire autant de toutes les entreprises, non seulement dans le secteur agricole, mais dans tous les secteurs de notre société. Le présent comité devrait étudier les situations financières des groupes s'occupant des pur-sang et des autres chevaux de course et leur demander s'ils font des profits et à combien s'élèvent ces profits et exiger de ceux qui déclarent perdre de l'argent qu'ils produisent leurs états financiers.

Les intéressés ne m'ont jamais présenté leurs états financiers. A la réunion de décembre dernier, on a ressassé les mêmes choses. Certains disent que je change souvent d'opinion, que je n'ai pas le droit de changer d'idée, que je n'ai pas le droit de demander à un autre groupe de rendre une décision. Lorsque le cabinet a discuté de cette question, j'étais prêt à dire qu'en tant que ministre, je n'appuierais pas la loi concernant les paris hors-piste, qu'il faudrait un autre ministre. Certains ont dit qu'on devrait étudier cette loi davantage. Quand j'ai dit que je ne pouvais me prononcer sur toutes les questions, le leader du gouvernement au Sénat a déclaré que le Sénat devrait peut-être faire cette étude.

J'ai lu des rapports des comités du Sénat et je ne les blâme pas pour certaines choses qu'ils contiennent. Je tiens à ce que l'on sache que j'ai souvent félicité le sénateur Hazen Argue pour les rapports de comités auxquels il a contribué. Le rapport sur le comté de Kent au Nouveau-Brunswick est l'un des meilleurs qu'il n'ait été donné de lire jusqu'à présent et croyez-moi, j'en ai lu au cours de ma carrière. Il y a 17 ans que je suis ici et j'ai été président de comité. Le rapport provisoire de ce même comité sur le bœuf est excellent.

Je n'aurais pas à m'inquiéter si je savais que la qualité du travail de ce comité est la même; je pourrais même mettre une sourdine à mes remarques acerbes au sujet du Sénat, quoi que je ne m'y engage absolument pas.

Le président: Il sera peut-être judicieux de ne pas les faire pendant que le Comité effectue son étude.

L'honorable M. Whelan: Une fois que nous aurons fourni à votre Comité les renseignements dont je dispose et qu'il aura entendu les témoignages des représentants de ce secteur, j'espère que vous serez en mesure d'arriver à une conclusion. J'ai lu certains articles dans les journaux. Une brève déclaration que j'ai faite disant que les provinces sont en faveur d'une telle mesure, a provoqué une vive controverse. Aucune province ne m'a fait parvenir de lettre m'indiquant qu'elle est en faveur des paris hors-piste. Après toute cette controverse, et certaines des déclarations faites par des représentants du milieu des courses, j'avais pensé qu'ils s'empresseraient de présenter des lettres de premiers ministres provinciaux demandant d'autoriser les paris hors-piste. Mais aucune lettre de ce genre ne m'a été présentée, je n'en ai aucune dans mes dossiers.

[Text]

I asked to be on one of the public broadcasting system's programs to debate off-track betting. There were other people on the programs discussing it. The response was that they would have me on some other time. I got flailed like hell on that program. I should probably go before Mr. Fairweather and complain that I was not treated properly, that I am not being treated fairly, that I am being discriminated against.

I am sure this committee will do a thorough job and will bring in a good report once it has heard the submissions and representations from interested parties. We would have done this in the committee of the other place, but I was told by the house leader that the house business before that committee was much too involved at the present time; that their schedule was such that they did not have time to do this.

I repeat that when the Leader of the Government in the Senate made the suggestion that a committee of the Senate might carry out this study, it was welcomed. I appreciate what he has done. I think we should have on the record the number of tracks in favour of this. One would think that it was only a little group in southwestern Ontario that is saying it is against off-track betting. It is no little group in southwestern Ontario, and it is not alone.

We will be tabling with the committee the letters I have received from different people. I have telegrams from groups in Edmonton saying that they are against off-track betting but that they may go along with it if it is put into effect. We have a group in British Columbia, not a large track, saying they are against off-track betting. We have had representations from Flamboro Downs. That track is administered by a former minister of the province of Ontario, a noteworthy person. It is one of the most successful tracks in all of Canada, as far as I know. Its business increases every year. I hope you will read the briefs that that group has presented as to why they are against off-track betting. They are right in that Golden Horseshoe. That one track handles more betting than all of the tracks in the maritimes and Manitoba put together. They are not yelling the blues. They are saying they never had it so good. They have more people coming to the track than ever before.

Windsor Raceway is another one. They say they are for off-track betting. Let them show you their financial statement. They paid off all the capital invested in that track, in three years. I would like to see many other businesses in my community being able to pay off their capital investments in three years. I would like to see farmers able to pay for their farms, instead of being like the Minister of Agriculture, at age 54, who still has a mortgage on his farm. These tracks have tremendous amounts of revenue. The Windsor Raceway is the connoisseur of that world. The head of the Chef's Cuisine, an international organization, is the chef there, so you can go and eat and watch the horses race. At one time that is all you did

[Traduction]

J'ai demandé à participer à une émission radiophonique pour discuter la question des paris hors-piste. Il y avait d'autres participants à l'émission qui ont pris part à la discussion. On m'a répondu que je serais invité une autre fois. J'ai été rudement malmené au cours de cette émission. Je devrais peut-être me plaindre à M. Fairweather parce que je n'ai pas été traité convenablement. Ce n'est pas juste, je suis victime de discrimination.

Je suis sûr que votre Comité étudiera à fond la question, et qu'il présentera un bon rapport une fois qu'il aura entendu les exposés et les observations des parties intéressées. Nous aurions procédé à cette étude au Comité de l'autre endroit, mais le leader à la Chambre m'a dit que les questions que la Chambre a déferées actuellement à ce comité-là sont beaucoup trop compliquées; que son programme était si chargé qu'il n'avait pas le temps de faire cette étude.

Je le répète, lorsque le leader du gouvernement au Sénat a suggéré qu'un comité sénatorial effectue cette étude, sa suggestion a été accueillie favorablement. Je lui sais gré de ce qu'il a fait. Je pense que nous devrions inscrire au procès-verbal le nombre d'hippodromes qui sont en faveur de cette mesure. On serait porté à penser qu'il y a un petit groupe dans le sud-ouest de l'Ontario qui s'oppose aux paris hors-piste. Il ne s'agit nullement d'un groupe restreint dans le sud-ouest de l'Ontario, et il n'est pas le seul à adopter cette position.

Nous déposerons devant le Comité les lettres que m'ont adressées différents particuliers. Des groupes d'Edmonton m'ont envoyé des télégrammes dans lesquels ils indiquent qu'ils sont opposés aux paris hors-piste, mais que si une telle mesure est appliquée ils l'accepteront peut-être; il y a un groupe en Colombie-Britannique, un petit hippodrome, qui déclare qu'il est opposé aux paris hors-piste. Les administrateurs de l'hippodrome de Flamboro Downs nous ont fait parvenir des observations. L'hippodrome est administré par un ancien ministre de l'Ontario, un homme remarquable. A mon avis, c'est un des champs de courses de tout le Canada qui réussit le mieux et l'exploitation s'améliore chaque année. J'espère que vous lirez les mémoires que ce groupe a présentés et dans lesquels il donne les raisons de son opposition aux paris hors-piste; cet hippodrome est justement situé dans le Golden Horseshoe. A lui seul, il prend plus de paris que tous les hippodromes des provinces Maritimes et du Manitoba réunis. Ses administrateurs ne se plaignent pas, car les affaires n'ont jamais été aussi bonnes. Le nombre des personnes qui se rendent aux hippodromes n'a jamais été plus élevé.

L'hippodrome de Windsor en est un autre. Ils se disent en faveur des paris hors-piste. Qu'ils vous montrent donc leurs états financiers; ils ont remboursé en trois ans tout l'argent qu'ils avaient investi dans la piste. J'aimerais savoir combien d'entreprises de ma localité pourraient en faire autant. J'aimerais que les agriculteurs soient eux aussi en mesure de payer leur exploitation plutôt que d'être dans la même situation que le ministre de l'Agriculture qui, à 54 ans, a encore une hypothèque sur la sienne. Les hippodromes sont une source de revenus mirobolants. Le directeur de l'hippodrome de Windsor est le plus grand connaisseur du monde dans ce genre d'activité. Le dirigeant du Chef's Cuisine, une organisation interna-

[Text]

with horses, when racing was started by the farmers. You didn't bet on them. You went to watch the prize horses run, and you paid to view them; you paid to buy your beer or your meal, or whatever it was, at the same time. Then somebody decided it should be something greater; it should be something you were going to get tremendous revenue out of.

My colleague the Minister of Consumer and Corporate Affairs is having an investigation into lotteries, betting and gambling—whether it is taking too much of our money. I have deep concern over that. I saw a report—I do not know whether or not it was official—from the Province of Quebec that showed some families spend nearly \$2,000 a year on various kinds of gambling. \$2,000 a year! I hope the Senate committee can find out whether this is a fact.

It has been suggested by some that because I have not forged ahead with off-track betting the authority should be taken away from me. They say I have too much power. E. P. Taylor is one who is quoted as saying this. I don't pretend to have as much power as E. P. Taylor. Many people in the House of Commons say I don't have any power. He is an important man in this type of thing, and he has made a pledge that before he dies he is going to have off-track betting. He looks in pretty good health.

The Chairman: He is 80 now, isn't he?

Hon. Mr. Whelan: Well, he is down in the south somewhere. I don't know if he still has Canadian citizenship, but he makes lots of representations to people in Canada, as far as that goes, from his island down there.

One of the things that concerns me is this. On the tracks, the Western Fairboard, Orangeville and Barrie, there are thousands of people who are involved in breeding horses for harness racing and so on, and they are all saying, "We don't need off-track betting." But they too have never showed me their financial statements. One of them said to me, when the beef business was bad, "Mr. Whelan, it takes a little longer to raise a colt in the gestation period, but when they are two years old I get much more for my colts than I do for my Hereford heifers or steers, or both." His average price for them was \$7,000 at that time.

These are things I hope you will make them come and put on the record, with their financial statements, and ask them, "If you did get off-track betting, what would you do with the extra money, and do you really need it?"

We are concerned, as I said in my opening remarks, that it may become a mumbo-jumbo if it goes to the provinces. In the province of Quebec there is a sizeable amount of horse racing. One or two tracks have been closed there, but they have not filed bankruptcy again, because of the control of the racing industry. In Quebec, the Blue Bonnets Racetrack has, I think, about 70 or 80 per cent of the betting.

[Traduction]

tional, dirige l'établissement où l'on peut manger et d'où on peut regarder les courses de chevaux. À l'origine, lorsque les agriculteurs ont commencé, les spectateurs regardaient les chevaux, sans parier; ils assistaient à la course de chevaux primés et payaient pour le spectacle; ils pouvaient en même temps consommer de la bière ou manger. À un moment donné, quelqu'un a décidé que l'entreprise devrait avoir beaucoup plus d'envergure et constituer une source de revenus mirobolants.

Mon collègue, le ministre de la Consommation et des Corporations fait actuellement une étude des loteries, paris et jeux de hasard afin de déterminer s'ils coûtent trop cher à ceux qui y participent. La question me préoccupe beaucoup. J'ai vu un rapport (j'ignore s'il était officiel ou non) provenant de la province de Québec, selon lequel certaines familles consacrent près de \$2,000 par an aux jeux de hasard de toutes sortes. \$2,000 par an! J'espère que le Sénat pourra vérifier si la chose est exacte.

Certains ont proposé, parce que je n'ai pas fait preuve de grande célérité au sujet des paris hors-piste, que l'autorité que je détiens me soit retirée; selon eux, j'ai trop de pouvoirs. M. E. P. Taylor serait un de ceux qui ont affirmé une telle chose. Je ne crois pas être aussi puissant que M. E. P. Taylor. De nombreux députés à la Chambre des communes soutiennent que je n'ai pas de pouvoirs. M. Taylor joue un rôle important dans ce genre d'activité et il a fait le serment qu'avant de mourir, il monopoliserait les paris hors-piste. Or, il me semble en très bonne santé.

Le président: Il a 80 ans maintenant, non?

L'honorable M. Whelan: Il est quelque part dans le sud actuellement. Je ne sais pas s'il possède encore sa citoyenneté canadienne, mais il fait beaucoup de représentations (dans la mesure où cela est efficace) auprès de personnes au Canada à partir de son île.

Une chose m'inquiète. Dans les hippodromes, tels ceux de Western Fairboard, Orangeville et Barrie, des milliers de personnes s'occupent de l'élevage de chevaux de course sous harnais et tous soutiennent qu'ils n'ont pas besoin de paris hors-piste. Aucun d'eux ne m'a cependant jamais montré son bilan. Il m'a même été dit, quand les affaires étaient mauvaises: «Monsieur Whelan, il me faut plus de temps pour élever des poulains mais, lorsqu'ils atteignent deux ans, ils me rapportent davantage que mes Hereford, génisses ou bouvillons». À cette époque, il touchait environ \$7,000 l'animal.

J'aimerais pour cette raison que vous fassiez comparaître ces personnes et que ces données de même que leurs états financiers figurent au compte rendu et qu'il leur soit demandé: «Si les paris hors-piste étaient autorisés, que ferez-vous de l'argent supplémentaire et en avez-vous réellement besoin?»

Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, nous nous inquiétons du fait que si la question était confiée aux provinces il en résulterait tout un méli-mélo. Au Québec, il y a beaucoup de courses de chevaux. Deux ou trois hippodromes ont bien été fermés, mais n'ont pas encore déposé leur bilan grâce au contrôle exercé sur cette industrie. L'hippodrome Blue Bonnet du Québec recueille, je pense, environ de 70 à 80% des paris.

[Text]

Mr. Bud Toews, Director of Race Track Division, Department of Agriculture: It has a substantial percentage.

Hon. Mr. Whelan: There is around 75 per cent of the betting at that track, so the representation made to us at that time was in favour. However, from Fredericton, New Brunswick, we have received a letter saying they are against off-track betting. At a meeting on December 19 it was said that the Maritime provinces were unanimous for off-track betting.

There is no doubt in my mind that many concerns of those people in the horse racing industry go far beyond their wish to have the horse racing industry healthy. I want the horse racing industry healthy. It is an important industry in our society. We in Agriculture Canada have done a lot to put it where it is today, by policing it, by registration, through the stiff programs, the health standards we have demanded, and so on. The supervision at the race tracks by Agriculture Canada has been a longstanding thing, and I think they have kept the horse racing industry in Canada one of the fairest in the world, as far as that goes.

I am not trying to downgrade municipal politicians, because of something I said at one time about a provincial election. From 21 years of age until I was 37, when I came here, I served in municipal politics, and I think they are very close to the people. The City of Toronto passed a motion, the day before I made that statement, saying, "We don't want off-track betting." I am not trying to tell you what to do, Mr. Chairman, but I hope a representative of the Toronto City Council will be brought before your committee and asked why they feel that way.

Without further ado, I leave it now for any questions that any members may have at this time.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. I should have said to you at the outset that the committee is going to refer the motion to a subcommittee, which will devote its time to the study of the matter. We wanted you here to give us an idea of what you have in mind, and you have done so. This will help guide our subcommittee in its studies. Are there any questions of the minister?

Senator Godfrey: One thing is not clear to me. Did you ask for this financial information from the different race tracks, and did they refuse it?

Hon. Mr. Whelan: Formally they have been asked for this. We have some of that information, but not in the detail that I think should be presented before you to make this kind of decision. We will present the information we have on the financial structure.

Senator Godfrey: They have given you their ordinary financial statements, have they?

Hon. Mr. Whelan: That is right, but we don't have, for instance, financial statements from the stud farms and so on.

[Traduction]

M. Bud Toews, directeur, supervision des paris aux hippodromes, ministère de l'Agriculture: Il détient un pourcentage considérable.

L'honorable M. Whelan: Cet hippodrome recueille de 75 à 80% des paris, aussi les doléances qui nous sont parvenues alors étaient-elles justifiées. Toutefois, de Frédéricion (Nouveau-Brunswick), nous avons reçu une lettre défavorable aux paris hors piste. Lors d'une réunion du 19 décembre, les Maritimes se sont unanimement prononcées en faveur des paris hors piste.

Il ne fait pour moi aucun doute que chez nombre de personnes qui travaillent dans ce secteur, on souhaite plus que l'assainissement de l'industrie. Je veux que cette industrie soit saine. Elle est très importante dans notre société. Nous d'Agriculture Canada avons beaucoup contribué à en faire ce qu'elle est aujourd'hui, en établissant des politiques et des règles d'inscription, ainsi que par les programmes stricts et les règles d'hygiène dont nous avons exigé l'application. La supervision des pistes de course par Agriculture Canada a été un travail de longue haleine et je pense que nous avons réussi à faire de l'industrie des courses de chevaux au Canada l'une des plus saine du monde.

A propos d'une déclaration que j'ai faite au sujet d'une certaine élection provinciale, je n'essaie pas de dénigrer les dirigeants de municipalités. De 21 à 37 ans, âge auquel je suis arrivé ici, je me suis occupé de politique municipale et je pense que ces responsables sont très attentifs aux désirs de la population. La ville de Toronto a adopté, la veille du jour où j'ai fait cette déclaration une motion, dans laquelle elle affirmait ne pas vouloir de paris hors piste. Je n'essaie pas de vous dicter la marche à suivre, Monsieur le président, mais j'aimerais bien qu'un représentant du conseil municipal de Toronto compare devant votre Comité et qu'on lui demande pourquoi il s'oppose à l'autorisation des paris hors piste.

Enfin, je pense que nous pouvons maintenant passer aux questions que certains membres pourraient vouloir poser.

Le président: Je vous remercie, monsieur le Ministre. J'aurais dû vous dire, dès le départ, que le Comité renverra la motion au sous-comité qui se consacrera à l'étude de la question. Nous souhaitons que vous comparassiez pour nous expliquer comment vous concevez l'affaire, ce que vous avez fait. Cela aidera notre sous-comité dans ses études. Y a-t-il d'autres questions pour le ministre?

Le sénateur Godfrey: Il y a une chose qui n'est pas claire selon moi. Avez-vous demandé ces renseignements financiers aux représentants des différents hippodromes et vous les ont-ils refusés?

L'honorable M. Whelan: Officiellement, c'est ce qu'on leur a demandé. Nous avons une partie de ces renseignements, mais ils ne sont pas aussi complets que ceux que j'aurais voulu vous soumettre afin que vous puissiez prendre ce genre de décision. Nous présenterons les renseignements que nous avons sur la structure financière.

Le sénateur Godfrey: Ils vous ont donné leurs états financiers ordinaires?

L'honorable M. Whelan: C'est exact, mais par exemple nous n'avons pas les états financiers concernant les éleveurs d'éta-

[Text]

They maintain that these are the people who will suffer if we don't put some extra revenue into the horse racing industry—the breeders of horses and so on. I have my serious doubts about this, because we have developed, over a period of time, a fairly healthy horse breeding industry in Canada. When we checked the stability of it we found it is quite a bit more stable than, say, beef cattle, in the exotic breeding, in the way it has gone up and down. We have some excellent horse breeding in Canada.

Some people are saying at the present time, "If we don't have some more revenue, we will not be able to compete with the rich breeders from other parts of the world, who come in and buy the champion horses, the champion stallions." I think you can get those records. We may have records as to who has purchased the horses. The Americans are buying horses here, there is no doubt about that, but that has been a longstanding history in Canada.

For instance, we export many different breeds, because we have perfected our genetic breeding in the livestock industry, including our horse breeding, as well as any other country, and better than many other countries, because we export to many other countries. We are more disease-free. That is partly due to the climate we have here, the cold winters that rid our nation of certain bugs that spread disease. We have been very strict on disease in Canada. Some say we have been too strict. The Health of Animals people could tell you about the controls we have put on for swamp fever and venereal disease that has been brought in from Europe, and which was found in Kentucky, I believe. We have put very strict controls on the bringing of any stallions into Canada.

Senator Godfrey: I have a rough idea of this. I heard a program a couple of weeks ago. —maybe one that was not allowed to go on—when I was driving in my car. With respect to this figure of 30,000 employees, have you any idea at all how that divides between those who are for and those who are against? I gather the small trotting tracks have been opposed. I am speaking generally. Have you any idea of the number of employees affected on both sides of the issue?

Hon. Mr. Whelan: Montreal operates the longest continuous racing; it is about 300 days. Windsor Raceway will only run in the winter months. Each track has so many days of racing. They run until April. They found all racing days that were not being used and created that race track in Windsor. A large part of their clientele comes from Detroit. At one time it was estimated that 75 or 80 per cent of the people who came to bet, eat and participate in the program were Americans.

Senator Godfrey: I was not thinking so much of the racing dates, but of the employees.

Hon. Mr. Whelan: In Windsor, after that six months, practically all of the employees would be laid off. Some would be experienced in other vocations or retired or semi-retired.

[Traduction]

lons, etc. Ils persistent à dire que ce sont eux qui seront lésés si nous ne consacrons pas d'autres fonds au secteur des courses de chevaux—aux éleveurs de chevaux, etc. J'ai de sérieux doutes à ce sujet, parce que depuis longtemps nous avons mis au point au Canada un élevage de chevaux qui est très valable. Dans nos recherches, nous avons constaté qu'il était bien plus stable que l'élevage des bovins, des animaux exotiques qui passent par des phases extrêmes. Nous avons au Canada ces élevages de chevaux qui sont excellents.

Certaines personnes disent actuellement que s'ils n'obtiennent pas davantage de revenus ils ne pourront plus concurrencer les riches éleveurs des autres pays qui viennent acheter d'excellents chevaux et étalons de compétition. On peut savoir d'après des dossiers qui a acheté des chevaux, et ainsi de suite. Les Américains en achètent ici, il n'y a aucun doute à ce sujet; la chose se fait depuis très longtemps au Canada.

Par exemple, nous exportons beaucoup de races différentes de chevaux parce que nous avons perfectionné le croisement génétique dans le secteur de l'élevage, et en particulier de l'élevage des chevaux, en y réussissant aussi bien sinon mieux que la plupart des pays, parce que nous exportons vers beaucoup d'autres nations. Nos chevaux ont moins de maladies. C'est particulièrement dû à notre climat, parce que le froid de nos hivers nous débarrasse de certains germes qui répandent des maladies. Au Canada, nous sommes très stricts sur la question des épidémies. On nous accuse même de l'être beaucoup trop. Les responsables de l'Hygiène vétérinaire pourront vous parler des contrôles que nous avons contre le paludisme et les maladies vénériennes qui nous sont venues d'Europe et qu'on a retrouvées au Kentucky. Nous avons des contrôles très stricts sur l'importation d'étalons au Canada.

Le sénateur Godfrey: J'ai une idée vague à ce sujet. J'ai entendu un programme il y a quelques semaines—peut-être un de ceux qui ne pouvaient continuer—en conduisant mon auto. A propos de ces 30,000 employés, avez-vous la moindre idée de la façon dont se répartissent ceux qui sont pour et ceux qui sont contre? J'en conclus que l'on a été hostile aux petites pistes de course. Je parle d'une façon générale. Avez-vous une idée du nombre d'employés qui sont touchés d'une façon ou d'une autre?

L'honorable M. Whelan: Montréal exploite les courses continues les plus longues, elles durent environ 300 jours. Les pistes de courses de Windsor ne sont ouvertes qu'en hiver. Il est prévu que chaque piste doit être utilisée un nombre de jours donné. Les courses ont lieu jusqu'au mois d'avril. Ils ont déterminé tous les jours où les courses font relâche et ont créé cette piste de course à Windsor. Une grande partie de leur clientèle vient de Detroit. A un certain moment, on a estimé que 75 ou 80 p. cent des personnes venant pour parier, manger et participer au programme étaient des américains.

Le sénateur Godfrey: Je ne songeais pas tant aux dates des courses mais aux employés.

L'honorable M. Whelan: A Windsor, après cette période de six mois, pratiquement tous les employés sont mis à pied. Certains ont de l'expérience dans d'autres domaines ou sont en

[Text]

Probably many married women would be working in the kitchens and dining rooms. Not all of them would be. Some will find work in the same area. There is a large resort that opens in May on Bob-lo Island. It employs several hundred people. They are off from there on Labour Day and have September to collect unemployment for a few weeks. In that area many are absorbed in the labour force. Some tracks are being subsidized, in a fashion, but unemployment insurance because they do not race for many months of the year. There are some tracks that only have a few weeks a year to race.

When they talk of 30,000 employees, many are involved in breeding and training. Horses are trained all year round. I do not have a complete breakdown with me, but we could provide you with a better breakdown. The different horse-racing associations could probably give you a breakdown. Many overlap and are conflicting. Some have said publicly different things than they say to me in private about how they feel. Their organizations say one thing, and they have different views. If they lost the vote at a meeting or something, I don't know. These are things that they should be questioned about.

Senator Neiman: I gather the principal arguments in favour of OTB are based on economic considerations. I guess it is mostly in connection with the necessity of giving more support to breeders. What have you found to be the principal arguments against? Are they also based on economic considerations?

Hon. Mr. Whelan: If one were to compare the representations made by the jockey clubs against Flamboro Downs, for instance, one would say it is necessary for economic conditions to keep the industry alive. Flamboro Downs is probably one of the strongest and most vocal against off-track betting. They have presented records to us comparing what has gone on in New York with what has gone on in Ontario. I am not saying who does this, but some pick out things for their own advantage in their own arguments. They are something like politicians. The jockey club will pick out what they feel are the good things in New York State for their economic advantage.

Some have used the philosophy that it will lessen illegal gambling, that it will lessen crime. If I thought so, I would have been more inclined to have said, before the house resumed in January, that I was in favour of off-track betting. But over 90 per cent of the illegal gambling is on something other than horse-racing; less than 10 per cent is betting on horses.

For the football game that took place between Pittsburgh and Dallas in Florida, it was estimated by the bookies that over a billion dollars was bet. That makes horseracing look pretty small. That illegal gambling will be lessened because of this plan is not necessarily true. When New York State, for

[Traduction]

retraite ou en semi-retraite. Il se peut qu'il y ait beaucoup de femmes mariées qui travaillent dans les cuisines et dans les salles à manger. Toutefois ce n'est pas le cas de tous et certains trouveront du travail dans la même région. Il y a une grande station de villégiature qui ouvre en mai à l'Île Bob-lo. Elle emploie plusieurs centaines de personnes. Elles partent le jour de la fête du travail et, pendant quelques semaines, elles perçoivent les prestations d'assurance-chômage en septembre. Dans cette région, beaucoup de ces personnes sont absorbées par le marché du travail. Certaines pistes sont d'une certaine façon subventionnées par l'assurance-chômage parce qu'elles ne sont pas utilisées tous les mois de l'année. Certaines ne le sont que quelques semaines par an.

Lorsqu'ils parlent des 30,000 employés, beaucoup s'occupent de l'élevage et de l'entraînement. Les chevaux sont entraînés tout au long de l'année. Je n'ai pas ici une ventilation complète, mais nous vous en fournirons une de meilleure. Les différentes associations de course pourraient probablement vous en fournir une. Beaucoup de ces associations se chevauchent et se contredisent. Certaines ont déclaré publiquement certaines choses qui diffèrent de celles qu'elles m'ont confiées en privé sur ce qu'elles pensent. Leurs organismes expriment une opinion et elles ont des points de vue différents. J'ignore si elles perdent le vote ou quelque chose à une réunion. On devrait les questionner à ce sujet.

Le sénateur Neiman: J'en conclus que les principaux arguments en faveur des paris hors-piste sont fondés sur des considérations économiques. Je suppose que c'est surtout relié à la nécessité d'aider davantage les éleveurs. Quels sont, d'après vous, les principaux arguments contre cette politique? Reposent-ils également sur des considérations économiques?

L'honorable M. Whelan: S'il fallait comparer les observations faites par les clubs de jockeys à celles que Lamboro Downs a formulées, par exemple, on pourrait dire qu'il est nécessaire de maintenir cette industrie pour des raisons économiques; Flamboro Downs s'oppose le plus énergiquement et le plus bruyamment aux paris hors-piste. Il nous a présenté des dossiers comparant ce qui s'est produit à New York avec ce qui s'est produit en Ontario. Je ne suis pas en train de dire qu'il agit ainsi, mais il existe des personnes qui choisissent des exemples qui font leur affaire lorsqu'elles présentent leurs arguments. Ces personnes agissent un peu comme des hommes politiques. En examinant le système de l'État de New York, les clubs de jockeys choisiront les aspects qui, selon eux, les avantageront sur le plan économique.

Certains se sont appuyés sur le principe selon lequel cette mesure atténuera les jeux illégaux et diminuera le nombre de crimes. Si j'étais de cet avis, j'aurais été plus enclin à déclarer avant la reprise des séances de la Chambre en janvier que je favorisais les paris hors-piste. Or, moins de 10% des jeux illégaux concernent les courses de chevaux, le reste s'appliquant à d'autres domaines.

D'après les bookmakers, plus de 1 milliard de dollars ont été pariés sur la joute de football qui a eu lieu entre Pittsburgh et Dallas en Floride. Par rapport à ces chiffres l'industrie des courses de chevaux est assez insignifiante. Il n'est pas nécessairement vrai que les jeux illégaux diminueront d'importance en

[Text]

instance, decided to tax the winnings, betting was put back underground. In Australia when they tried open days for racing, attendance went up at the track. When they stopped off-track betting for two or three days, everybody went back to the track. They did it on an experimental basis.

I have never visited Australia and have never talked to any of the people. Discussions have taken place between some of my colleagues and some of the officials in government in Australia and they have expressed serious doubt about going ahead with that kind of thing again. I think the terminology was, "Don't get the government involved in gambling any more than you have to."

Senator Neiman: Have you had representations from law enforcement agencies?

Hon. Mr. Whelan: I remember none. I saw in a newspaper a quotation from the Chief of Police in Toronto about a year ago. Other people quoted law enforcement agencies. I do not know if they were authentic. They said it was going to lessen illegal gambling. Well, if they can prove to me that it will, it will be better than any evidence that has been presented to me to this time.

Senator Wagner: Mr. Chairman, following the remarks of the minister, I would like to underline the fact that the terms of reference are broad and far reaching. Of course, it is the unique feature of this mandate. I am wondering if the minister is aware that we will have to go beyond the racing industry and look into the social and moral implications of this—notably, the question of law enforcement to which you have just referred. In this aspect, I am wondering whether we can count on all government agencies, notably the RCMP, to enlighten us on this.

Hon. Mr. Whelan: You will have no problem with our people. Our people probably have the longest history of association with the racing industry. How long that will remain, however, I do not know. It is not uncommon for people to take things away from Agriculture. If you check the history of government, you will find that Agriculture Canada was a very important department and administered many things other than agriculture. We still figure that a horse has something to do with the livestock industry, so we will give you every bit of information we can get.

If the committee has trouble getting information from another department, information you feel you need to bring in a proper report, my department will be pleased to assist you.

Senator Asselin: Off-track betting has existed for a long time. It is not the first time we have heard of off-track betting. I should like to know why this question falls under the jurisdiction of your department instead of the Department of Justice.

[Traduction]

raison de cette mesure. Lorsque, par exemple, l'État de New York a décidé de taxer les gains, les paris se sont de nouveau faits secrètement. En Australie, on a essayé d'adopter la politique des jours ouverts pour les courses de chevaux. Le nombre de spectateurs aux pistes de course a grimpé. On a arrêté les paris hors-piste pendant deux ou trois jours et tout le monde est revenu aux pistes de course. L'Australie a appliqué ces mesures à titre d'essai.

Je n'ai jamais visité l'Australie et je n'ai jamais parlé à un habitant de ce pays. Cependant, certains de mes collègues ont discuté avec des hauts fonctionnaires du gouvernement australien qui ne croyaient pas sérieusement qu'ils adopteraient une telle politique de nouveau. Je crois que les mots employés étaient: «il est préférable que le gouvernement intervienne le moins possible dans la question du jeu».

Le sénateur Neiman: Les organisations chargées de l'application de la loi vous ont-elles fait des représentations?

L'honorable M. Whelan: Je ne m'en souviens d'aucune. J'ai lu dans le journal une citation tirée des propos formulés par le chef de police de Toronto, il y a environ 1 an. D'autres ont cité des organismes chargés de l'application des lois. Je ne sais pas si ces citations étaient authentiques. Ils ont dit qu'on réduirait ainsi les paris illégaux. Or, s'ils peuvent me le prouver, ce sera mieux que tout autre témoignage qui m'ait été présenté à ce jour.

Le sénateur Wagner: Monsieur le président, après les observations du ministre, j'aimerais souligner que le mandat est vaste et d'une grande portée. Bien sûr, il s'agit de l'unique caractéristique de ce mandat. Je me demande si le ministre sait que nous devons aller plus loin que l'industrie des courses et en examiner les implications sociales et morales, notamment la question de l'application de la loi que vous venez de mentionner. A cet égard, je me demande si nous pouvons compter sur tous les organismes d'état, notamment la GRC, pour nous éclairer sur cette question.

L'honorable M. Whelan: Vous n'aurez aucun problème avec nous. Nous sommes sans doute ceux qui ont le plus longtemps travaillé auprès de l'industrie des courses. Je ne sais pas toutefois combien de temps cela continuera. Il n'est pas rare qu'on s'imisce dans les affaires de l'agriculture. Si vous remontez dans l'histoire du gouvernement, vous découvrirez qu'Agriculture Canada a été un ministère très important et a administré bien d'autres choses que l'agriculture. Nous continuons de croire qu'un cheval a un certain lien avec l'industrie de l'élevage, et nous vous donnerons donc tous les renseignements que nous pourrions obtenir.

Si le Comité éprouve de difficulté à obtenir d'un autre ministère des renseignements qui vous semblent nécessaires pour rédiger un rapport fidèle, mon ministère se fera un plaisir de vous aider.

Le sénateur Asselin: Le pari hors piste existe depuis longtemps. Ce n'est pas la première fois que nous en entendons parler. J'aimerais savoir pourquoi cette question relève de la compétence de votre ministère au lieu de celle du ministère de la Justice?

[Text]

Hon. Mr. Whelan: You do not think I can give people justice?

Senator Asselin: I should like to know why your department is looking after this matter.

Hon. Mr. Whelan: First of all, at one time horse racing was not a thing to bet on. The health of the horses was guaranteed, and the fairness was guaranteed. That has been under Agriculture since horse racing was conceived, as something that should be under the control of the federal system. The Department of Agriculture had the expertise at that time. Veterinarians are at the tracks and they are under our jurisdiction. They take blood tests, and, urine tests to make sure that the horses are not doped before the races. They take these tests immediately before the races.

Mr. Toews: Immediately after.

Hon. Mr. Whelan: On occasion, I have visited the tracks to watch what the veterinarians were doing. It is more than just administering a section of the Criminal Code, it is administering four-legged animals participating in a race which people are involved in. We used to use the RCMP. We always had the RCMP at the race track because we felt that the very fact the RCMP were there kept it more proper for the person who was betting at the race track. This was to make sure everything was done according to the rules and guidelines set down. I do not think I can give you much more on that.

Ten provinces currently have on-track pari-mutuel betting. Seven of the provinces carry out regulation and supervision of horse racing in the province through a provincial commission, mostly made up of people the province appoints.

Senator Asselin: Did the provinces promise to co-operate with our committee on this matter?

Hon. Mr. Whelan: I believe they would. Mind you, there has not been a rush forward by provincial organizations or commissions telling me what to do or what not to do. They have not taken any part at all in this. It has been a kind of lonely thing. The provinces have not been in touch by letter, vocal accord, or otherwise, saying, "We are all behind you." Initially I felt lonely in making a decision on this.

Senator Asselin: Is it an urgent enough question that you have to ask a committee of the Senate to deal with it, at the end of a Parliament?

Hon. Mr. Whelan: The legal term of office for this Parliament is up to June, 1979. The Prime Minister must call an election by then. If I understand the law, he does not have to hold an election until one year after that date. However, I am not a legal person; I am just a farmer. When you say "at the end of a Parliament," who knows when that will be. I do not know how many days you intend to proceed with hearings on this matter, Mr. Chairman, and that is totally your business.

[Traduction]

L'honorable M. Whelan: Ne pensez-vous pas qu'il soit possible d'assurer la justice aux Canadiens?

Le sénateur Asselin: Je voudrais savoir pourquoi votre ministère s'occupe de cette affaire.

L'honorable M. Whelan: Il fut un temps où les courses de chevaux ne donnaient pas lieu à des paris. La santé des chevaux ainsi la régularité des courses étaient garanties. Des courses relevaient du ministère de l'Agriculture dans la mesure où elles étaient conçues comme une institution devant être assujettie au contrôle du système fédéral. Cette question ressortissait alors au ministère de l'Agriculture. Sur les champs de course, on trouve des vétérinaires qui relèvent de notre compétence. Ils procèdent à des analyses de sang et d'urine pour voir si les chevaux n'auraient pas été dopés avant les courses. Ces tests sont effectués immédiatement avant les courses.

M. Toews: Ou immédiatement après.

L'honorable M. Whelan: J'ai parfois visité des champs de course pour surveiller le travail des vétérinaires. Ce n'est pas une simple application d'un article du code criminel; il s'agit de contrôler la course d'animaux sur laquelle des gens ont parié. Pendant un certain temps, nous avons mis la GRC à contribution. Il y a toujours eu des agents de la GRC sur les champs de course, car nous estimions que leur seule présence assurait de meilleures chances de respect de la légalité pour les parieurs sur le champ de course. On voulait ainsi s'assurer que tout se passait selon les règles. Je pense que c'est tout ce que j'ai à vous dire à ce propos.

Dix provinces actuellement, autorisent des paris mutuels, sur les champs de course. Sept d'entre elles appliquent une réglementation et un contrôle des courses de chevaux grâce à une commission provinciale constituée principalement de personnes désignées par la province.

Le sénateur Asselin: Les provinces vous ont-elles promis de coopérer avec vous dans cette affaire?

L'honorable M. Whelan: Je pense qu'elles coopéreront. Toutefois, les commissions ou les organismes provinciaux ne se sont pas précipités pour me dire ce qu'il fallait faire ou ne pas faire. Ils ne sont nullement intervenus dans cette affaire. Nous avons été les seuls à décider. Les provinces n'ont pas pris contact avec nous pour nous assurer de leur accord. Au départ, je me sentais bien seul pour prendre une décision dans cette affaire.

Le sénateur Asselin: Cette question est-elle assez pressante pour que vous demandiez à un comité sénatorial de l'étudier à la fin d'une législature?

L'honorable M. Whelan: La présente législature prendra légalement fin en juin 1979. A cette date, le premier ministre devra déclencher des élections. Si je comprends bien les dispositions de la loi, il peut tenir ces élections un an après les avoir déclenchées. Mais, je ne suis pas juriste et m'occupe tout simplement de questions agricoles. Lorsque vous mentionnez «à la fin d'une législature», qui saurait déterminer quand elle prendra fin. Je ne sais pas pendant combien de jours vous

[Text]

But, as I said, much of the material in some ways is available already. We will make that available to you.

Senator Asselin: In your mind, it is an urgent matter?

Hon. Mr. Whelan: Yes, because I want to get it out of the way. I had not made my mind up over Christmas, and when I came back from Israel I reviewed it. If I had made a decision then, it would have been a flat refusal, based on the information I had, but I did not think it was fair to either side at that stage of the game to make that decision. I have been accused of being wishy-washy, and a political genius in giving it to the Senate.

Senator Asselin: Are you sure the Senate can do a good job?

Hon. Mr. Whelan: I will wait to see what you do first.

Senator Asselin: I thought you had changed your mind about the Senate.

Hon. Mr. Whelan: I will see. If you come up with as good a report as did the late Senator Michaud, and as did Senator Argue and his group, then I will agree. I am sure you have all read the Agriculture Committee's report on Kent County. We acted on that report, contrary to what the CBC said. We bought the farm, spent \$250,000, tile drained it and hired people to administer it. If you had watched the CBC program this summer you would have thought none of the Senate recommendations had been implemented.

That was one of the quickest actions by government I am aware of. The experimental farm is well under way and we hope it will be the kind of display farm Senator Michaud dreamed about. I am sorry he will not see it come to reality. When we talked about doing it, he continually pressured me. Had it not been for his representations, and the very gentle way he went about reminding me of the commitments I had made, it might not have got as far as it did. Again, I was deeply hurt that the CBC show *Country Canada* said that nothing had been done. At that time I had already been before Treasury Board and had got approval and in fact had expended the money.

Again, I have confidence in the ability of at least that past Senate committee, Mr. Chairman, in accomplishing some great things. Knowing the history of some of the people associated with the committee, I am confident they can do a good job.

Senator Godfrey: I am still a little confused about the constitutional position. I know, for example, there is something called the Ontario Racing Commission appointed by the provincial government. What is the division of power in this area as between the provinces and the federal government?

[Traduction]

envisagez d'étudier cette question, mais c'est une question qui relève de votre compétence, monsieur le président. Comme je l'ai mentionné, tous les renseignements sont, dans une certaine mesure, déjà disponibles. Nous vous les ferons parvenir.

Le sénateur Asselin: Mais, à votre avis, est-ce une question urgente?

L'honorable M. Whelan: Oui, parce que je veux la régler. Je ne m'y étais pas encore résolu, lors du congé de Noël et, à mon retour d'Israël, je l'ai étudiée de nouveau. Si j'avais pris une décision, j'aurais répondu catégoriquement non, me fondant sur les renseignements que j'ai obtenus mais je ne me suis, pas senti justifié de le faire. On m'a accusé d'être indécis d'une part et qualifié, d'autre part, de génie politique, parce que j'ai saisi le Sénat de cette question.

Le sénateur Asselin: Êtes-vous sûr que le Sénat puisse s'acquitter très bien de cette tâche?

L'honorable M. Whelan: J'attendrai, avant de me prononcer.

Le sénateur Asselin: Je pensais que vous aviez changé d'avis en ce qui concerne le Sénat.

L'honorable M. Whelan: Je verrai. Si vous rédigez un rapport aussi pertinent que celui du groupe des sénateurs Michaud et Argue, vous aurez mon appui. Je suis sûr que vous avez tous lu le rapport du Comité de l'agriculture concernant le comté de Kent. Contrairement à ce qu'a allégué CBC, nous avons pris des mesures. Nous avons acheté la ferme, dépensé \$250,000, procédé à des travaux de drainage et nous avons embauché des gestionnaires. Si vous aviez regardé l'émission de CBC cet été, vous auriez pensé qu'aucune des recommandations du Sénat n'avait été adoptée.

A ma connaissance, c'est une des interventions les plus rapides de la part du gouvernement. Les travaux à la ferme expérimentale sont avancés et nous espérons que cette ferme sera celle dont le sénateur Michaud a rêvé. Je regrette qu'il ne puisse pas en être témoin. Lorsque nous abordions cette question, il me harcelait constamment. Si ce n'était pas de discours, de la manière dont il m'a aussi gentiment rappelé les engagements que j'avais pris, la situation ne serait peut-être pas ce qu'elle est maintenant. Je le répète, j'ai été profondément touché par le fait qu'on a dit l'émission *Country Canada*, présentée par la société Radio-Canada, que rien n'avait été fait à ce sujet. Je m'étais déjà adressé au Conseil du Trésor, dont j'avais obtenu la permission et, en fait, l'argent avait été dépensé.

Je le répète, monsieur le président, j'ai confiance dans cet ancien comité sénatorial et je sais qu'il peut accomplir des choses très valables. Connaissant l'expérience de certains des membres de ce comité, je sais qu'ils peuvent faire un très bon travail.

Le sénateur Godfrey: Je suis encore un peu confus au sujet de la constitution. Je sais, cependant, que l'*Ontario Racing Commission* existe et qu'elle est nommée par le gouvernement provincial. En ce qui concerne ce domaine, quelle est la répartition des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral?

[Text]

Hon. Mr. Whelan: I will ask Mr. Toews to comment on that, if I may.

Mr. Toews: Mr. Chairman, section 188 of the Criminal Code stipulates that pari-mutuel supervision will be conducted by an officer appointed by the Minister of Agriculture. That section also gives the minister authority to make regulations respecting the conduct and operation of pari-mutuel systems—among other things, the approval of racing dates on which pari-mutuel betting may be conducted; regulations concerning supervisory services, such as photo finish, film control, and the drug testing which Mr. Whelan mentioned, and the general facilities required to carry out these functions. There is also a provision for the day-to-day supervision which is required so that it can only be conducted legally under the supervision of an officer appointed by the minister. That is a capsule comment on the federal jurisdiction.

The provincial authorities act under provincial statutes which authorize them to license owners, drivers, trainers, jockeys, and supervise the operation and the conduct of the races themselves. In Ontario, that act is the Racing Commission Act.

So, there are two jurisdictions: one operating the racing side of it, being the province; and the federal jurisdiction, which operates the pari-mutuel side of it. Those two jurisdictions operate in harmony 99 times out of 100, and it is a fairly good operation.

The Chairman: Are there any other questions of the minister? If not, we can let Mr. Whelan go. Your officials, Mr. Whelan, will be available to the subcommittee which we will be setting up now?

Hon. Mr. Whelan: That is right, and they will shortly submit to you the material that I have mentioned.

The Chairman: Honourable senators, we agreed that we would hear the minister make his preliminary remarks, and he has now done so. In our own discussions, we also agreed that this matter would be referred to a subcommittee of this committee. I shall now exercise my privilege as chairman and recommend the following names for the subcommittee. The subcommittee will be constituted of five senators: Senator Buckwold, from Saskatchewan; Senator Claude Wagner, from Quebec; Senators Godfrey and Neiman, from Ontario; and Senator Robichaud, from New Brunswick. I further recommend that Senator Buckwold be the chairman of that subcommittee, and that Senator Wagner be the deputy chairman.

If the committee is in agreement with that recommendation, a motion will be in order.

Senator Asselin: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

L'honorable M. Whelan: Je vais demander à M. Toews de nous faire part de ses commentaires à ce sujet.

M. Toews: Monsieur le président, l'article 188 du Code criminel stipule qu'un fonctionnaire nommé par le ministre de l'Agriculture doit surveiller les paris mutuels. Cet article accorde également au ministre le pouvoir d'établir des règlements sur la conduite et l'exploitation de systèmes de paris mutuels, l'approbation des dates des courses au cours desquelles on utilise un système de pari mutuel, les services de surveillance qui comprennent les photos de fin de course, le contrôle cinématographique ainsi que les drogues que M. Whelan a mentionnées et les installations générales nécessaires pour ces activités. Il y a également une disposition concernant la surveillance journalière, étant donné que les paris ne peuvent être faits légalement que sous la surveillance d'un fonctionnaire nommé par le ministre. Voilà un commentaire qui résume la compétence du gouvernement fédéral.

Les provinces agissent en vertu de lois provinciales qui les autorisent à accorder un permis aux propriétaires, aux conducteurs, aux entraîneurs ainsi qu'aux jockeys et à surveiller l'exploitation et la conduite des courses elles-mêmes. En Ontario, c'est la Racing Commission Act.

Il existe donc deux juridictions; l'une, provinciale, s'occupant de l'aspect course, et l'autre, fédérale, veillant à l'aspect pari mutuel. Ces deux compétences travaillent en harmonie 99 fois sur 100, et offrent un service assez efficace.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à poser au ministre? Sinon, monsieur Whelan pourra partir. Vos représentants, monsieur Whelan, seront à la disposition du sous-comité que nous sommes sur le point de mettre sur pied?

L'honorable M. Whelan: C'est juste, et ils vous présenteront bientôt la documentation dont je vous ai parlé plus tôt.

Le président: Honorable sénateurs, nous avons convenu d'écouter les remarques préliminaires du ministre, ce qui est maintenant chose faite. Il fut entendu également, après discussion, que cette question serait soumise à l'étude d'un sous-comité du présent Comité. Je vais maintenant exercer mon privilège et recommander en ma qualité de président la nomination des membres du sous-comité. Ce dernier sera formé de cinq sénateurs: le sénateur Buckwold de la Saskatchewan, le sénateur Claude Wagner du Québec, les sénateurs Godfrey et Neiman de l'Ontario, ainsi que le sénateur Robichaud du Nouveau-Brunswick. Je recommande en outre que le Sous-comité soit présidé par le sénateur Buckwold, assisté du sénateur Wagner à titre de président adjoint.

Si le Comité accepte cette recommandation, il y aura présentation d'une motion.

Le sénateur Asselin: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: La motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

[Text]

The Chairman: It is my intention at this point to adjourn the public meeting. I would ask committee members to stay for an *in camera* meeting on the referendums bill.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le président: J'ai l'intention d'ajourner l'audience publique. Je demanderais aux membres du Comité de rester pour une réunion à huis clos concernant le projet de loi sur les référendums.

La séance du Comité se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Appearing:

The Honourable Eugene Whelan, Minister of Agriculture.

Witness:

Mr. B. Toews, Chief, Race Track Betting Supervision.

Comparaît:

L'honorable Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture.

Témoin:

M. B. Toews, directeur de la Division des hippodromes.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Deputy Chairman:
The Honourable LÉOPOLD LANGLOIS

Tuesday, March 6, 1979

Issue No. 8

Complete proceedings on Bill C-43, intituled:

"An Act to amend the Judges Act,
to amend An Act to amend the Judges Act
and to amend certain other Acts
in respect of the courts in
New Brunswick, Alberta and Saskatchewan".

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Vice-président:
L'honorable LÉOPOLD LANGLOIS

Le mardi 6 mars 1979

Fascicule n° 8

Seul et unique fascicule sur le Bill C-43, intitulé:

«Loi modifiant la Loi sur les juges,
modifiant la Loi modifiant la Loi sur les juges
et modifiant certaines autres lois
par suite de la réorganisation des tribunaux du
Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la
Saskatchewan».

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
March 5, 1979:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Molgat, that the Bill C-43, intituled: "An Act to amend the Judges Act, to amend an Act to amend the Judges Act and to amend certain other Acts in respect of the reconstitution of the courts in New Brunswick, Alberta and Saskatchewan," be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Molgat, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 5 mars 1979:

«Suivant l'Ordre, l'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat, que le Bill C-43, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges, modifiant la Loi modifiant la Loi sur les juges et modifiant certaines autres lois par suite de la réorganisation des tribunaux du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la Saskatchewan», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 6, 1979
(12)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:05 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator Langlois, presiding.

Present: The Honourable Senators Buckwold, Flynn, Laird, Langlois, McIlraith and Robichaud. (6)

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee examined Bill C-43, intituled: "An Act to amend the Judges Act, to amend An Act to amend the Judges Act and to amend certain other Acts in respect of the courts in New Brunswick, Alberta and Saskatchewan".

Witness:

Mr. S. Samuels, Commissioner of Federal Judicial Affairs.

The witness made a statement and answered questions.

On motion duly put, it was Resolved to report the bill without amendment.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 MARS 1979
(12)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Langlois (vice-président).

Présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Flynn, Laird, Langlois, McIlraith et Robichaud. (6)

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité examine le bill C-43, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges, modifiant la Loi modifiant la Loi sur les juges et modifiant certaines autres lois par suite de la réorganisation des tribunaux du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la Saskatchewan».

Témoin:

M. S. Samuels, commissaire, Magistrature fédérale.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion dûment mise aux voix, il est décidé de faire rapport du bill sans amendement.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 6, 1979

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-43, intituled: "An Act to amend the Judges Act, to amend An Act to amend the Judges Act and to amend certain other Acts in respect of the reconstitution of the courts in New Brunswick, Alberta and Saskatchewan", has in obedience to the order of reference of Monday, March 5, 1979, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le vice-président

Léopold Langlois

Deputy Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 6 mars 1979

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déposé le bill C-43, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges, modifiant la Loi modifiant la Loi sur les juges et modifiant certaines autres lois par suite de la réorganisation des tribunaux du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la Saskatchewan» a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 5 mars 1979, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 6, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, to amend the Judges Act, to amend An Act to amend the Judges Act and to amend certain other Acts in respect of the reconstitution of the courts in New Brunswick, Alberta and Saskatchewan, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Léopold Langlois (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, last night in the course of a telephone conversation, Senator Goldenberg informed me he was going to be unavoidably absent today for the full day, and he asked me, as deputy chairman, to preside in his place this morning.

We have with us as own witness this morning, Mr. S. Samuels, Q.C., Commissioner for Federal Judicial Affairs, who has a brief opening statement to make before entertaining questions.

Mr. S. Samuels, Q.C., Commissioner for Federal Judicial Affairs: Thank you, Mr. Chairman. Bill C-43 is largely technical in its nature. It is intended to serve two main purposes. The first purpose is to give effect to court mergers or amalgamations which are taking place in Alberta and New Brunswick, and it is proposed to do the same thing in the province of Saskatchewan. These mergers or amalgamations, sometimes called consolidations, are initiated by the provincial governments and the provincial legislatures, by virtue of their constitutional jurisdiction to make laws relating to the administration of justice. Both the Alberta legislature and the New Brunswick legislature have enacted laws providing for the amalgamations, and the effect of those provincial statutes is that the county court in New Brunswick will disappear and be merged with the trial be called the Court of Queen's Bench. In Alberta the district court will disappear and will be merged with the Superior Court of the province which will also be called the Court of Queen's Bench.

In Saskatchewan, the law has not yet been enacted, but an announcement has been made by the Saskatchewan government, and I understand from the Deputy Attorney General of Saskatchewan that they propose to enact this legislation at the forthcoming session of the legislature of that province. This will have the effect of merging the district court of Saskatchewan with the Court of Queen's Bench of Saskatchewan. So, in summary, the first purpose of this bill is to give effect to this type of merger and to provide in effect that there will be a certain number of Supreme Court judges rather than country or district court judges. This also involves amendments to a large number of statutes, as you will see in the schedule to the bill. Because of the change of name, and the abolition of the county court and the district court of a province, which is

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 mars 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le bill C-43 modifiant la Loi sur les juges, modifiant la Loi modifiant la Loi sur les juges et modifiant certaines autres lois, par suite de la réorganisation des tribunaux du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la Saskatchewan, se réunit ce jour à 11 heures, pour étudier le bill.

Le sénateur Léopold Langlois (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: Honorables sénateurs, hier soir, au cours d'une conversation téléphonique, le sénateur Goldenberg m'a informé qu'il était obligé de s'absenter toute la journée et m'a demandé, en tant que président suppléant, de présider à sa place ce matin.

Notre témoin est ce matin M. S. Samuels, C.R., Commissaire des affaires juridiques fédérales qui a une courte déclaration préliminaire à faire avant de répondre aux questions.

M. S. Samuels, c.r., commissaire des affaires juridiques fédérales: Merci, monsieur le président. Le Bill C-43 est en soi largement technique. Il est destiné à satisfaire à deux objectifs principaux. Le premier est de donner effet aux fusions ou regroupements qui se produisent en Alberta et au Nouveau-Brunswick et on envisage de faire de même dans la province de la Saskatchewan. Ces fusions ou regroupements, parfois appelés consolidations, sont entrepris par les gouvernements provinciaux et les assemblées législatives provinciales en vertu de leur juridiction constitutionnelle, en vue d'élaborer des lois sur l'administration de la justice. L'Assemblée législative de l'Alberta et celle du Nouveau-Brunswick ont promulgué des lois qui prévoient le regroupement. Ces lois provinciales auront pour résultat de supprimer le tribunal de comté du Nouveau-Brunswick, qui sera fusionné avec le tribunal de première instance de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick, lequel sera appelé Cour du banc de la reine. En Alberta le tribunal de district disparaîtra et sera fusionné avec la Cour supérieure de la province et sera également dénommé Cour du banc de la reine.

En Saskatchewan, la loi n'a pas encore été promulguée, mais le gouvernement de cette province a fait une déclaration. D'après le Sous-procureur général de la Saskatchewan, ils envisagent de promulguer cette loi à la prochaine session de l'Assemblée législative de cette province. Ainsi, le tribunal de district de la Saskatchewan sera fusionné avec la Cour du banc de la reine de cette même province. Bref, le premier objectif de ce bill est donc de donner effet à ce type de fusion et de prévoir qu'il y aura un certain nombre de juges de la Cour suprême, plutôt que des juges de comté ou de tribunal de district. Cela implique également des amendements à un grand nombre de lois, comme vous le verrez dans l'annexe du Bill. Par suite du changement de nom et de l'abolition du tribunal de comté et du tribunal de district de la province, auxquels il est fait

[Text]

referred to in a number of federal statutes, consequential changes have to be made.

The second purpose of the bill is to replenish what is commonly referred to as the pool the salary pool for judicial salaries. The way that works is this; if the legislature of a province provides for another judicial position on the establishment of its court, and if the Judges Act does not provide officially for the salary of that additional judge, then the Government of Canada or the minister of justice cannot make the appointment. So in 1973 Parliament enacted provisions that would give the Minister of Justice a little more flexibility, and would permit him to make appointments in those circumstances. That is to say that the salaries are provided up to certain limits, so that the minister is not required to come to Parliament to ask for an additional position or an additional salary in order to make an appointment. Periodically it has been the practice since 1973 to replenish, as I term it, this pool. There have been 17 of these positions, if I might call them that, used since the pool was last replenished in 1976. The idea is that these 17 are set out in the appropriate section of the Judges Act, depending upon the court referred to. That would be in sections 4 to 19 of the Judges Act, which sets out the establishment of each court. In that way Parliament is informed of the correct number of judges on each court at this time. At the same time the so-called pool is put back in the position it was in before the 17 were appointed, so that the minister again has the same flexibility that Parliament gave him last time.

Honourable senators, those are the two purposes of the bill, and I would be glad to try to answer any questions.

Senator Laird: Mr. Chairman, I recall a while back introducing a bill which raised the salaries of judges, and we were assured last night by the sponsor of the bill that that was not happening this time. This bill merely increases the size of the pool.

Mr. Samuels: That is right.

Senator Laird: Secondly, I recall that in that bill, in the case of one province at least, we provided for the restructuring of its judicial functions in the manner that the witness has described. But was there more than one province at that time or as of now how many provinces have in effect merged the two courts?

Mr. Samuels: The only one which I think has already merged is Prince Edward Island and that was in 1975. Parliament provided for that to be done. And if you look at the Act to amend the Judges Act that was passed at that time, you will find that that act is almost as thick as this one, just to accomplish that little purpose, because of the consequential amendments required.

Senator Laird: At any rate, I recall introducing that in the Senate, but I could not remember which province was involved. How many provinces now have a similar setup, that is merging the Superior Court with the County and District Courts?

[Traduction]

allusion dans un certain nombre de lois fédérales, il sera nécessaire d'apporter des modifications importantes.

Le deuxième objectif du bill est de compléter ce que l'on désigne d'ordinaire sous le nom de pool, le pool salarial, pour le salaire des juges. Le fonctionnement est le suivant: si l'Assemblée législative d'une province prévoit un autre poste de juge lors de l'établissement de son tribunal et si la Loi sur les juges ne prévoit pas officiellement de salaire pour le juge supplémentaire, le gouvernement du Canada ou le ministre de la Justice ne peuvent pas procéder à la nomination. En 1973, le Parlement a adopté des dispositions qui donneraient au ministre de la Justice les moyens d'exercer un peu plus de souplesse, et qui lui permettraient de procéder à des nominations dans ces cas-là. C'est-à-dire que les traitements sont assurés jusqu'à certaines limites, de sorte que le ministre n'est pas obligé de s'adresser au Parlement pour demander un poste ou un traitement supplémentaire, afin de procéder à une nomination. Mais périodiquement, depuis 1973, on a pris l'habitude de renflouer, comme je l'appelle, cette réserve. Dix-sept de ces postes, si je peux les appeler ainsi, ont été pourvus depuis que la réserve a été renflouée pour la dernière fois, en 1976. Ainsi, ces dix-sept postes sont prévus dans l'article de la loi qui porte sur les juges, suivant le tribunal mentionné. Il s'agirait des articles 4 à 19 de la Loi sur les juges, qui prévoient l'établissement de chaque tribunal. Ainsi, le Parlement est informé du nombre exact de juges au sein de chaque tribunal. En même temps, le montant de ladite réserve est ramené au niveau qu'il avait atteint avant la nomination des dix-sept juges de sorte que le ministre peut à nouveau faire preuve de la même souplesse que le Parlement lui a permis d'exercer la dernière fois.

Honorables sénateurs, se sont les deux objectifs du bill, et je serai heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, je me souviens avoir présenté un bill, il y a quelque temps, qui augmentait les traitements des juges, mais le parrain du bill nous a assuré hier soir que ce n'était pas son objet cette fois-ci. Le présent bill ne fait qu'augmenter le montant de la réserve.

M. Samuels: C'est exact.

Le sénateur Laird: Deuxièmement, je me souviens que, dans ce bill-là, dans le cas d'une province au moins, nous avons prévu la restructuration des fonctions judiciaires de la façon que le témoin l'a décrite. Mais y avait-il alors plus d'une province ou, à compter de maintenant, combien de provinces ont procédé au fusionnement des deux cours?

M. Samuels: L'Île-du-Prince-Édouard est la seule province, qui à mon avis, a procédé déjà au fusionnement, et c'était en 1975. Le Parlement a adopté des dispositions en ce sens. Et si vous examinez le document que représente la loi modifiant la Loi sur les juges qui a été adoptée à ce moment-là, vous constaterez qu'il est presque aussi épais que celui-ci, juste pour aboutir à si peu de chose, à cause des modifications résultantes requises.

Le sénateur Laird: De toute façon, je me souviens avoir présenté un tel bill au Sénat, mais je ne peux pas me souvenir de quelle province il s'agissait. Combien de provinces ont actuellement une structure semblable, notamment, le fusionnement de la Cour supérieure des Cours de comté et de district?

[Text]

Mr. Samuels: The only ones who now do not have a county court is Prince Edward Island and Quebec.

Senator Robichaud: But under this bill there will be Saskatchewan, Alberta and New Brunswick.

Mr. Samuels: That is correct.

Senator Robichaud: I understand the bill to merge the two courts was passed in the New Brunswick legislature in the last session.

Mr. Samuels: I think that is right.

Senator Robichaud: Then there must be a reason for the delay in passing this one. You said in speaking of the first purpose that this bill would give effect to the New Brunswick legislation. So why was it not passed last year? I know there must be some good reason.

Mr. Samuels: There are a couple of reasons. One is that the New Brunswick legislation originally was to come into force only on July 1, 1979. It did not come into force upon its enactment. They have since changed that. They are going to amend it because they find they really cannot do all the administrative work required before July and it looks now that it is going to be September 1. This bill was amended in the House of Commons to take out the reference to July 1 with respect to New Brunswick, and instead it was inserted that it would come into force on proclamation. So we can work out the details of the Province of New Brunswick.

The other reason, I suppose, was based on priorities of legislation and the legislative program. There really was not all that much rush until now to get things ready. For example, in Alberta the date is still June 30, and that date is firm. So we have to get ready with all the administrative details for that date for Alberta.

Senator Robichaud: Only one bill was passed in New Brunswick, I suppose. I have not seen that bill.

Mr. Samuels: I think there was only one bill in which they accomplished the whole purpose. But they have a large number of statutes, too, that required amendment.

Senator Robichaud: The County Courts Act was completely wiped out as was the Judicature Act and the Judges Act.

Mr. Samuels: Yes. But there are transitional provisions provided. Also they have changed the name of their courts. Instead of having the Supreme Court of New Brunswick, which I think at the present time has two divisions, the Court of Appeal and the Trial Division, there are now two courts, called the Court of Appeal of New Brunswick and the Court of Queen's Bench. So the provincial laws, wherever there is reference in the laws of the province to the Supreme Court of New Brunswick, have to be changed. There are many, many loose ends to tie up. It is almost an administrative nightmare.

[Traduction]

M. Samuels: L'Île-du-Prince-Édouard et le Québec sont les seules provinces qui n'ont pas actuellement une Cour de comté.

Le sénateur Robichaud: Mais aux termes du présent projet de loi, il y aura la Saskatchewan, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick.

M. Samuels: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: On m'a laissé entendre que le projet de loi qui prévoit le fusionnement des deux cours a été adopté par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick au cours de la dernière session.

M. Samuels: Je pense que c'est exact.

Le sénateur Robichaud: Par conséquent, il doit y avoir une raison pour différer l'adoption du présent projet de loi. Vous avez dit, en parlant du premier objectif, que le présent projet de loi permettrait de mettre en vigueur la mesure législative du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, pourquoi n'a-t-il pas été adopté l'an dernier? Je sais qu'il doit y avoir une bonne raison à cela.

M. Samuels: Il y a deux raisons. L'une est qu'initialement, la mesure législative du Nouveau-Brunswick ne devait entrer en vigueur que le 1^{er} juillet 1979. Il n'est pas entré en vigueur au moment de son adoption. La situation a changé depuis. Le gouvernement de cette province apportera des amendements, parce qu'il estime qu'il ne pourra pas effectuer tout le travail administratif nécessaire avant juillet. Il semble donc que la date d'adoption sera le 1^{er} septembre. Ce projet de loi a été modifié à la Chambre des communes, en vue de supprimer la date du 1^{er} juillet qui se rattachait au Nouveau-Brunswick, pour inscrire à la place qu'il entrerait en vigueur à une date fixée par proclamation. Nous pouvons donc établir les détails qui se rapportent à la province du Nouveau-Brunswick.

L'autre raison s'appuyait, je suppose, sur les priorités du projet de loi et du programme législatif. Jusqu'ici, il n'était pas vraiment nécessaire de se presser pour que tout soit prêt. Ainsi, la date, en Alberta, demeure le 30 juin. Il s'agit d'une date fixe et c'est pourquoi il nous faut élaborer avant cette date tous les détails administratifs qui s'appliquent à l'Alberta.

Le sénateur Robichaud: Je suppose que seul un projet de loi a été adopté au Nouveau-Brunswick. Je ne l'ai pas lu.

M. Samuels: Je crois que cette province a tout inscrit dans un seul bill. Elle dispose, toutefois, d'un nombre important de règlements nécessitant également des modifications.

Le sénateur Robichaud: La Loi sur les cours de comté a été supprimée; il en est ainsi pour la Loi sur la judicature et la Loi sur les juges.

M. Samuels: En effet. Mais des dispositions transitoires sont prévues. Le gouvernement a également changé le nom de ses cours. La Cour suprême du Nouveau-Brunswick qui, je crois, comprend actuellement deux divisions, soit la Cour d'appel et la Division de première instance, a été remplacée par deux cours, soit la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick et la Cour du banc de la reine. Il est donc nécessaire de modifier les lois provinciales, chaque fois que les lois de la province réfèrent à la Cour suprême du Nouveau-Brunswick. Beaucoup de problè-

[Text]

Senator Flynn: Mr. Chairman, I would like to get some clarification on this question of the pool. Looking at sections 1 and 2 of the act, we see that section 1 refers to Ontario. And there it refers to 40 other judges of the high court. You are changing that number?

Mr. Samuels: That is right, to comply with the facts.

Senator Flynn: What is the figure in the present legislation?

Mr. Samuels: The Judges Act now provides for 36.

Senator Flynn: Did I understand you to say that there are 40 now in the court?

Mr. Samuels: Yes, senator.

Senator Flynn: And this difference of 4 is coming from the pool?

Mr. Samuels: Yes.

Senator Flynn: Section 2 refers to the Court of Appeal of Quebec and the Superior Court of Quebec. You say there are 15 puisne judges of the Court of Appeal. What is the present number?

Mr. Samuels: The present number as it stands is 14.

Senator Flynn: And how many are there in fact?

Mr. Samuels: There are 15.

Senator Flynn: Plus one, so that would be 16. That seems high.

Mr. Samuels: Let me just count them. I would prefer not to go just on memory. There was an appointment made just recently, within the past week or so, so now the total is 15.

Senator Flynn: That is 15 plus the Chief Justice which makes a total of 16. With regard to the Superior Court, it gives the number 107. What is the present number?

Mr. Samuels: The present number is 106.

Senator Flynn: So there you add only one.

Mr. Samuels: Yes.

Senator Flynn: Are there in fact 107?

Mr. Samuels: There are, in fact, 107.

Senator Flynn: You also said you are going to re-create the pool. Am I right in that?

Mr. Samuels: Yes.

Senator Flynn: Where do you create the pool? It is not in the present legislation.

Mr. Samuels: It is in an act to amend the Judges Act contained in the *Statutes of Canada, 1973-74*.

Senator Flynn: What does it say in summary?

Mr. Samuels: It says that where a province has enacted legislation to provide for more judges than the Judges Act

[Traduction]

mes doivent être réglés. C'est presque un cauchemar administratif.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'aimerais obtenir des précisions sur la question du fonds commun. Lorsqu'on examine les articles 1 et 2 de la Loi, on s'aperçoit que l'article 1 s'applique à l'Ontario. Il est question, dans cet article, de 40 autres juges de la Haute Cour. Vous êtes en train de modifier ce chiffre, n'est-ce pas?

M. Samuels: C'est exact, pour se conformer aux faits.

Le sénateur Flynn: Quel est le chiffre mentionné dans le projet de loi actuel?

M. Samuels: La Loi sur les juges en prévoit actuellement 36.

Le sénateur Flynn: Avez-vous bien dit qu'il y en avait actuellement 40 à la Cour?

M. Samuels: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Et on a puisé dans le fonds commun pour payer le traitement des 4 juges supplémentaires?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Flynn: L'article 2 s'applique à la Cour d'appel et à la Cour supérieure du Québec. On y parle de 16 juges puînés de la Cour d'appel. Quel est le nombre actuel?

M. Samuels: A l'heure actuelle, ce nombre est de 14.

Le sénateur Flynn: Et combien y en a-t-il en réalité?

M. Samuels: Il y en a 15.

Le sénateur Flynn: Plus un, ce qui porte le nombre de juges à 16. Il me semble que c'est élevé.

M. Samuels: Laissez-moi les compter. Je préfère ne pas me fier uniquement à ma mémoire. Il y a eu une nomination très récemment, plus particulièrement il y a environ une semaine, ce qui porte le nombre total des juges à 15.

Le sénateur Flynn: Il y a donc 15 juges, en plus du juge en chef, ce qui fait un total de 16. Le nombre cité pour la Cour supérieure est de 107. Combien y a-t-il de juges à l'heure actuelle?

M. Samuels: 106.

Le sénateur Flynn: Vous n'en ajoutez donc qu'un seul.

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Flynn: Y en a-t-il, en réalité, 107?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous avez également mentionné que vous alliez recréer un fonds commun? Est-ce exact?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Flynn: Comment procéderez-vous? Cela ne figure pas dans le projet de loi actuel.

M. Samuels: Cela figure dans une loi modifiant la Loi sur les juges qui se trouve dans les *Statuts du Canada de 1973-1974*.

Le sénateur Flynn: Que dit-elle, en résumé?

M. Samuels: Elle stipule que, lorsqu'une province a adopté une loi prévoyant plus de juges que le nombre envisagé dans la

[Text]

contemplates, then the Government of Canada may make the appointment and use a salary out of this pool for that purpose.

Senator Flynn: Is there any specific number?

Mr. Samuels: There is a limit.

Senator Flynn: In money or in numbers?

Mr. Samuels: In numbers.

Senator Flynn: Is there a limit for each province?

Mr. Samuels: No, it is not for each province. It is on a totality. The limit is 7 for appeal courts, 12 for trial courts and 15 for county or district courts, plus 15 for unified family courts.

The Deputy Chairman: What sections are you referring to?

Mr. Samuels: I am referring to section 10 of chapter 17 of the *Statutes of Canada 1973-74* as amended by section 23 of chapter 48 of the *Statutes of Canada 1974-75-76* and section 18 of chapter 25 of the *Statutes of Canada 1976-77*.

Senator Flynn: So as between the provinces the early bird catches the worm.

Mr. Samuels: I guess that's right.

Senator Buckwold: I am interested in the Saskatchewan scene where they have not as yet brought forward any legislation to make these changes. I note that you say that this would become effective in Saskatchewan on a date to be fixed by proclamation. But what would happen if they did not bring forward any legislation? Would this simply die?

Mr. Samuels: Then this would never be proclaimed for Saskatchewan. There would be no problem in that regard.

Senator Buckwold: Looking at the schedule of salaries, are they still differentiating between what we know as district court judges—who are normally on a lower scale—and judges of the Court of Queen's Bench?

Mr. Samuels: There is now a differentiation of \$7,000 a year.

Senator Flynn: And this is continued. There is no increase?

Mr. Samuels: This does not provide for any increase in salaries.

Senator Buckwold: And the differential is still maintained?

Mr. Samuels: Except that on merger in New Brunswick and Alberta, where the legislation is in place, all district court and county court judges will get a raise in salary, because they will be appointed to the new court. They will be Supreme Court judges and they will get a salary \$7,000 higher than they get now.

Senator Buckwold: So the intention is to change the District Court of Saskatchewan and now it will be known as the Court of Queen's Bench.

[Traduction]

Loi sur les juges, le gouvernement du Canada peut alors procéder à la nomination des juges en puisant dans ce fonds commun pour payer leurs traitements.

Le sénateur Flynn: Y a-t-il un nombre précis?

M. Samuels: Il y a une limite.

Le sénateur Flynn: En dollars ou en nombres?

M. Samuels: En nombres.

Le sénateur Flynn: Y a-t-il une limite pour chaque province?

M. Samuels: Non, elle n'est pas fixée pour chaque province. Il s'agit d'une limite globale. Elle est de 7 pour les cours d'appel, de 12 pour les tribunaux de première instance et de 15 pour les cours de comté ou de district; la limite est fixée à 15 pour les tribunaux de la famille.

Le vice-président: De quels articles parlez-vous?

M. Samuels: Je parle de l'article 10 du chapitre 17 des *Statuts du Canada, 1973-74*, tel que modifié par l'article 23 du chapitre 48 des *Statuts du Canada 1974-75-76* et par l'article 18 du chapitre 25 des *Statuts du Canada 1976-77*.

Le sénateur Flynn: En somme première arrivée, première servie.

M. Samuels: J'imagine que c'est ça.

Le sénateur Buckwold: Je serais curieux de savoir ce qui se passe en Saskatchewan où ils n'ont pas encore adopté de législation apportant ces modifications. Je remarque que vous dites que cette loi entrerait en vigueur en Saskatchewan à une date fixée par proclamation. Mais qu'arriverait-il s'il n'y avait pas de loi? Ce projet serait-il tout simplement mis de côté?

M. Samuels: La loi ne serait alors jamais proclamée en Saskatchewan. Il n'y aurait pas de problème à cet égard.

Le sénateur Buckwold: Si l'on regarde l'échelle des traitements, font-ils toujours une différence entre ce que nous appelons les juges des cours de district, qui sont normalement moins bien rémunérés, et les juges de la Cour du Banc de la Reine?

M. Samuels: Il y a maintenant un écart de \$7,000 par année.

Le sénateur Flynn: Et la pratique est maintenue. Il n'y a pas d'augmentation?

M. Samuels: Non, ce bill ne prévoit aucune augmentation des traitements.

Le sénateur Buckwold: Et l'écart est maintenu?

M. Samuels: Sauf dans le cas de la fusion au Nouveau-Brunswick et en Alberta où la loi existe déjà; les juges des cours de district et des cours de comté obtiendront une augmentation de traitement parce qu'ils seront nommés à la nouvelle cour. Ils deviendront juges de la Cour Suprême et obtiendront \$7,000 de plus qu'à l'heure actuelle.

Le sénateur Buckwold: On a donc l'intention de modifier la cour de district de la Saskatchewan qui deviendra la Cour du Banc de la Reine.

[Text]

Mr. Samuels: Well, the Court of Queen's Bench in Saskatchewan exists at the present time.

Senator Buckwold: But the District Court, by name, disappears?

Mr. Samuels: Yes.

Senator Buckwold: And there will be only one court and that will be the Court of Queen's Bench?

Mr. Samuels: Yes.

Senator Buckwold: How do you differentiate in salary then between the judges of the Court of Queen's Bench?

Mr. Samuels: They will all get the same salary.

Senator Flynn: They will be appointed?

Mr. Samuels: They will be appointed to the Court of Queen's Bench.

Senator Flynn: But will they be appointed by the law or will the minister simply say, "I am appointing you to the Supreme Court" or "the Court of Queen's Bench"?

Mr. Samuels: That is right. The intention, insofar as I know it, is that those judges who are now district court judges and county court judges, as they are called in New Brunswick, will be appointed to the new high court. Nobody is going to be out of a job, so to speak.

Senator Flynn: But there is no legal obligation?

Mr. Samuels: I suppose not.

Senator Flynn: It is possible that the minister could find that certain county court judges should not be appointed.

Mr. Samuels: You see, senator, once appointed as judges of the higher court, they would automatically be paid the salaries annexed to that office.

Senator Buckwold: I gathered from your first response that there was a differentiation, and now I find that there won't be.

Mr. Samuels: There is a differentiation now but that will disappear upon merger and amalgamation.

Senator Buckwold: These salaries are paid by the Government of Canada?

Mr. Samuels: Yes.

Senator Buckwold: This will make the district court judges very happy.

Mr. Samuels: I am not sure that everybody is pleased. I have not heard from the district court judges of Saskatchewan, but I have heard other county court judges comment on the merger, and some of them are not all that taken with it. There are advantages and disadvantages.

Senator Buckwold: Why do we have such a proliferation of names for courts? Is it not possible to have uniformity across the country, or is this a provincial consideration?

[Traduction]

M. Samuels: La Cour du Banc de la Reine existe à l'heure actuelle en Saskatchewan.

Le sénateur Buckwold: Mais la Cour de district changera de nom?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Buckwold: Il n'y aura plus qu'une seule cour et ce sera la Cour du Banc de la Reine?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Buckwold: Quelle différence y a-t-il donc entre le traitement de ces juges et celui des juges de la Cour du Banc de la Reine?

M. Samuels: Ils reçoivent le même traitement.

Le sénateur Flynn: Seront-ils nommés?

M. Samuels: Ils seront nommés à la Cour du Banc de la Reine.

Le sénateur Flynn: Seront-ils nommés en conformité de la loi ou bien incombera-t-il au ministre de nommer ces juges à la Cour Suprême ou à la Cour du Banc de la Reine?

M. Samuels: C'est exact. Pour autant que je sache, les juges des cours de district et des cours de comté, comme on les désigne au Nouveau-Brunswick, seront nommés à la nouvelle Haute Cour. Personne ne perdra donc son emploi.

Le sénateur Flynn: Mais il n'y a pas d'obligation légale?

M. Samuels: Je ne crois pas.

Le sénateur Flynn: Le ministre pourrait-il décider que certains juges de la Cour de comté ne devraient pas être nommés?

M. Samuels: Sénateur, dès que ces juges seront nommés à la Haute Cour, ils recevront automatiquement le traitement de ce poste.

Le sénateur Buckwold: J'ai cru comprendre de votre première réponse qu'il y avait un écart, et maintenant vous dites qu'il n'y en aura pas.

M. Samuels: Il y a un écart à l'heure actuelle mais il disparaîtra au moment de la fusion ou du regroupement.

Le sénateur Buckwold: Ces traitements sont versés par le gouvernement du Canada?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Buckwold: Les juges des cours de district vont être heureux.

M. Samuels: Je ne suis pas certain que tous soient satisfaits. Je ne sais pas ce qu'en pensent les juges des cours de districts en Saskatchewan, mais j'ai entendu les avis de juges d'autres tribunaux commentant cette réorganisation, et les avis semblent partagés. Il y a des avantages, il y a des inconvénients.

Le sénateur Buckwold: Comment se fait-il que nous ayons une telle prolifération de termes désignant les tribunaux? Ne serait-il pas possible d'avoir une certaine unité d'appellation dans tout le pays, ou est-ce une question qui dépend des provinces?

[Text]

Mr. Samuels: It is a provincial prerogative. You will see that some uniformity is coming about through these mergers. There will be a Court of Queen's Bench in New Brunswick, Saskatchewan and Alberta. So there is that element of uniformity.

Senator Buckwold: But not in Ontario?

Mr. Samuels: No.

Senator Buckwold: And not likely to be.

Mr. Samuels: Well, I don't know about that.

Senator Flynn: And not in Quebec.

Mr. Samuels: I know it must be very confusing for somebody who is not familiar with the system.

Senator Robichaud: What surprises me is that the judges of the Appeals Division are paid exactly the same as the judges of the Queen's Bench Division.

Mr. Samuels: Yes.

Senator Robichaud: It was not always like that.

Mr. Samuels: All I know is that they have been paid the same salary for some time, but it is a matter which I have not traced back historically. In my experience all puisne judges, no matter what their level in the judicial hierarchy, are paid the same. But Chief Justices are paid more, as are associate Chief Justices.

Senator Flynn: How long have the present salaries of \$54,000 be in force?

Mr. Samuels: The present salary for judges of the Supreme Court of a province is \$57,000. That has been in effect since April 1, 1978. The last time the Judges Act was amended, Parliament provided for an increase of \$2,000 a year for all judges, effective April 1, 1977, and another \$2,000 effective April 1, 1978. Those are the only increases the judges have had.

Senator Flynn: And it stops there?

Mr. Samuels: It stops there.

Senator Flynn: And in a year of restraint it will not be possible to make any further adjustments.

The Deputy Chairman: And there is no indexation.

Mr. Samuels: No, their salaries are not indexed.

The Deputy Chairman: Are there any further questions? Shall I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: I would like to thank Mr. Samuels for his very interesting opening statement and his comprehensive answers to the questions put to him.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Samuels: C'est effectivement du ressort de la province. Mais nous verrez que cette réorganisation créera une certaine uniformité. Il y aura une Cour du Banc de la Reine au Nouveau-Brunswick, en Saskatchewan, et en Alberta. Ce sera donc un élément d'unité.

Le sénateur Buckwold: Mais pas en Ontario?

M. Samuels: Non.

Le sénateur Buckwold: Et cela ne risque pas de se faire.

M. Samuels: Eh bien je n'en sais rien.

Le sénateur Flynn: Pas au Québec non plus?

M. Samuels: Je sais que cela doit créer des difficultés à toute personne qui ne connaît pas le système.

Le sénateur Robichaud: Je m'étonne de ce que les juges des Cours d'appel perçoivent un traitement qui est exactement le même que celui des juges de la Cour du Banc de la Reine.

M. Samuels: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Il n'en a pas toujours été ainsi.

M. Samuels: Tout ce que je sais c'est qu'ils perçoivent les mêmes traitements depuis un certain temps, mais je ne sais pas à quand cela remonte. J'ai toujours vu les juges puînés, quelle que soit leur position dans la hiérarchie, toucher les mêmes traitements. Cependant, les premiers magistrats sont mieux payés que les assesseurs.

Le sénateur Flynn: Depuis quand le traitement actuel de \$54,000 est-il en vigueur?

M. Samuels: Le traitement, à l'heure actuelle, des juges de la Cour suprême de la province est de \$57,000. Et cela depuis le premier avril 1978. La dernière fois que la Loi sur les juges a été modifiée, le Parlement a pourvu à une augmentation de \$2,000 par an pour tous les juges, prenant effet à partir du premier avril 1977, et une deuxième augmentation de \$2,000 à partir du premier avril 1978. Voilà les seules augmentations dont les juges ont bénéficié.

Le sénateur Flynn: Et ça s'arrêtera là?

M. Samuels: Oui.

Le sénateur Flynn: Et il sera pas possible en période d'austérité de faire d'autres rajustements.

Le vice-président: Il n'y a pas d'indexation prévue.

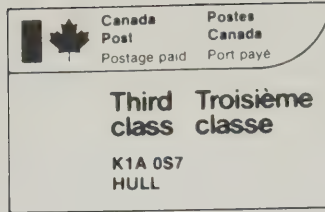
M. Samuels: Non, les salaires ne sont pas indexés.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions à poser? Dois-je faire rapport du bill sans amendement?

Des voix: Oui.

Le vice-président: J'aimerais remercier monsieur Samuels pour sa déclaration préliminaire fort intéressante, et ses réponses détaillées aux questions qui lui ont été posées.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. S. Samuels, Commissioner, Federal Judicial Affairs.

M. S. Samuels, commissaire, Magistrature fédérale.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, March 13, 1979

Le mardi 13 mars 1979

Issue No. 9

Fascicule n° 9

**Fourth Proceedings on the Subject-matter of Bill C-9
intituled:**

Quatrième fascicule sur la teneur du Bill C-9 intitulé:

“An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada”.

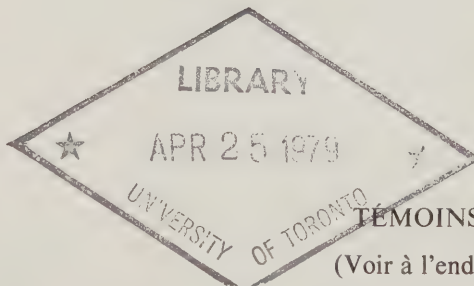
«Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada
sur des questions touchant à la Constitution du Canada».

WITNESSES:

(See back cover)

TEMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
January 24, 1979:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Goldenberg moved, seconded
by the Honourable Senator Molgat:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-9, intituled:
"An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada", in
advance of the said Bill coming before the Senate, or any
matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services
of such counsel staff and technical advisers as may be
necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 24 janvier 1979:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Goldenberg propose, appuyé par
l'honorable sénateur Molgat,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier et à faire
rapport sur la teneur du Bill C-9, intitulé: «Loi concernant
la tenue d'un référendum au Canada sur des questions
touchant à la Constitution du Canada», avant que ce bill
ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis
au Sénat, et

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services
d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre per-
sonnel jugé nécessaire aux fins de son étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 13, 1979
(13)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:40 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Bourget, Flynn, Goldenberg, Laird, Langlois and Wagner. (7)

In attendance: Mr. J. Lawrence, Research Officer and Mr. S. Forgarty, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee continued the examination of the subject-matter of Bill C-9 intituled: "An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada".

The Chairman read to the Committee a letter, dated March 8, 1979 and a related communiqué he received from the Honourable Garde B. Gardom, Attorney-General of the Province of British Columbia, in which are expressed the concerns of the Government of the Province of British Columbia on certain aspects of Bill C-9. After discussion the Committee agreed that the Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations, be invited to appear before the Committee in order to explain whether the amended Bill C-9 attenuates the apprehensions expressed by Mr. Gardom and, to some extent, by the Premiers of the western provinces, as expressed in their joint communiqué of April 14, 1978.

Witnesses:

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office;

Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

The witnesses answered questions.

At 3:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 MARS 1979
(13)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 40 sous la présidence de l'honorable Goldenberg (président).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bourget, Flynn, Goldenberg, Laird, Langlois et Wagner. (7)

Aussi présents: M. J. Lawrence, recherchiste et M. S. Forgarty, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'examen de la teneur du Bill C-9 intitulé: «Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada».

Le président donne lecture au Comité d'une lettre datée du 8 mars 1979 et d'un communiqué s'y rapportant qu'il a reçus de l'honorable Garde B. Gardom, procureur général de la province de Colombie-Britannique, dans lequel il exprime les inquiétudes du gouvernement de la Colombie-Britannique à l'égard de certains aspects du bill C-9. Après discussion, le Comité convient que l'honorable John M. Reid, ministre chargé des Relations fédérales-provinciales, soit invité à comparaître devant le Comité afin d'expliquer si le bill C-9 modifié atténue les appréhensions exprimées par M. Gardom et dans une certaine mesure par les premiers ministres des provinces de l'Ouest exprimées dans leur communiqué du 14 avril 1978.

Témoins:

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provinciales;

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, Section de la législation, Ministère de la Justice.

Les témoins répondent aux questions.

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 13, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-9, respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we now continue our study of Bill C-9, and, more particularly, of amendments submitted by the government which I am going to ask Mr. Anderson and Mr. Thurm to explain to you.

Before we hear the witnesses, I want to report to the committee that on the instructions of the committee I communicated with the attorney general of each of the provinces and asked them if they would be interested in making submissions. I will not read the letters verbatim, but I will tell you what they say.

Mr. Bédard, the Minister of Justice of Quebec, merely acknowledged receipt of the documentation and thanked me for thinking of him.

The Attorney General of Manitoba said that he would not be making any representations.

The executive assistant to the Attorney General of Alberta said that she would bring my letter to his attention. I have not heard from him except indirectly, which I will explain to you in a moment.

The Minister of Justice of Newfoundland said he would not make any submissions.

The Attorney General of Saskatchewan said that he would give the matter consideration and would communicate with me later. I have not heard from him.

I received a letter from the Attorney General of British Columbia, and copies of that letter were distributed to the members of the committee this morning. In his letter he expresses the views of the Western Premiers' Conference, which was held in Yorkton, on April 14. I assume that he speaks for the four western attorneys general. Would you like to have that letter on the record?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I read it?

Senator Bourget: Is it long?

The Chairman: It is not too long. I will read it.

Senator Bourget: Please do.

The Chairman: This is from Mr. Garde B. Gardom, the Attorney General of British Columbia.

Dear Senator Goldenberg:

I thank you for your letter to me of February 15 with an invitation to make representations to the Committee, either orally or in writing, on Bill C-9: An Act Respecting

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 mars 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des questions juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 30 afin d'étudier la teneur du bill C-9, Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui l'étude du bill C-9 et plus particulièrement des amendements qui ont été soumis par le gouvernement. Je vais demander à MM. Anderson et Thurm de vous les expliquer.

Avant de céder la parole aux témoins, je veux simplement signaler au Comité que, sur ses directives, j'ai communiqué avec le procureur général de chacune des provinces afin de lui demander s'il était intéressé à présenter des mémoires. Je ne lirai pas les lettres en question mais vous ferai part de leur contenu.

M. Bédard, ministre de la Justice du Québec, a simplement accusé réception de la documentation et m'a remercié d'avoir pensé à lui.

Le procureur général du Manitoba a déclaré qu'il n'avait aucun mémoire à présenter.

L'adjoint exécutif du procureur général de l'Alberta a déclaré qu'elle porterait ma lettre à son attention. Ce dernier qui a eu lieu à Yorkton le 14 avril. Je présume qu'il parle au nom des quatre procureurs généraux de l'Ouest. Aimerez-vous que l'on joigne cette lettre en annexe aux délibérations?

Le ministre de la Justice de Terre-Neuve a déclaré qu'il n'avait aucun mémoire à présenter.

Le procureur général de la Saskatchewan a déclaré qu'il étudierait la question et communiquerait de nouveau avec moi. Je n'ai pas eu d'autres nouvelles.

J'ai reçu une lettre du procureur général de la Colombie-Britannique dont des copies ont été distribuées ce matin aux membres du Comité. Il exprime dans sa lettre les opinions émises lors de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest qui a eu lieu à Yorkton le 14 avril. Je présume qu'il parle au nom des quatre procureurs généraux de l'Ouest. Aimerez-vous que l'on joigne cette lettre en annexe aux délibérations?

Des voix: Adopté.

Le président: Dois-je lire?

Le sénateur Bourget: Est-ce que c'est long?

Le président: Pas trop. Je vais le lire.

Le sénateur Bourget: Faites, je vous prie.

Le président: C'est une lettre de M. Garde B. Gardom, procureur général de la Colombie-Britannique, au sénateur Goldenberg.

Monsieur le sénateur,

J'accuse réception de votre lettre du 15 février dans laquelle vous m'invitez à faire connaître au Comité, soit oralement soit par écrit, mon point de vue sur le bill C-9,

[Text]

Public Referendum in Canada on Questions Relating to the Constitution of Canada.

I believe Mr. Mel Smith, Deputy Minister, Constitutional Affairs, Premier's Office, spoke to you on the telephone last week and advised that I would be writing to you setting out our concerns about the Bill.

Our concerns can be very simply stated. We would find it difficult to argue against the Federal Government having the necessary machinery in place to conduct non-binding plebiscites on a wide range of matters of public interest and debate. However, it is the potential use to which the machinery could be put that is the cause of concern.

In our view, constitutional practice has clearly been established over the years that, until a new amending formula to the Constitution is found, no amendments will take place to the division of powers or to the rights and privileges of provincial legislatures and governments unless such amendments first obtain the unanimous consent of all of the provinces. In the three cases in which the distribution of power has been changed i.e., the Unemployment Insurance amendment of 1941; the Old Age Pension amendment of 1951 and the Supplementary Benefits amendment of 1964, changes were made by Westminster, at the request of the Government of Canada, only after the Government of Canada had sought and obtained the unanimous consent of the provinces. We would be concerned that the new referendum Bill might be used in instances to circumvent or be a substitution for these established constitutional practices. We would be opposed to any such move and in order to remove the possibility of that happening we suggest an amendment should be made to the Bill to specifically provide that the result of any referendum conducted under the Bill will not be used to obfuscate existing constitutional custom and practice insofar as the amendment to the Constitution of Canada is concerned.

It appears the Western Premiers collectively share the same concerns and in this connection I attach hereto a copy of the Communiqué from the last Western Premiers' Conference held in Yorkton, Saskatchewan on April 14, 1978 which specifically addressed the Canada Referendum Act.

I would be obliged if you would make copies of this letter available to all members of the Committee. The potential use to which this machinery might be put is one of concern to the Province of British Columbia.

Yours sincerely,

And that is signed Garde B. Gardom, Attorney-General.

The attached communiqué is dated at Yorkton, Saskatchewan, April 14, 1978, and reads as follows:

Last week the Federal Government introduced in the House of Commons the Canada Referendum Act. Section 3 of the Bill provides a referendum can be held on "any question relating to the Constitution of Canada or relat-

[Traduction]

Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada.

Je crois que M. Mel Smith, sous-ministre aux affaires constitutionnelles dans le cabinet du premier ministre, s'est entretenu avec vous au téléphone la semaine dernière et vous a informé que je vous écrirais pour vous faire part de nos préoccupations au sujet de ce projet de loi.

Elles peuvent être exposées très simplement. Il nous serait difficile de nous opposer à ce que le gouvernement fédéral se dote des moyens nécessaires à la tenue de plébiscites qui ne l'engagent en rien en ce qui concerne une grande variété de questions d'intérêt public. Par ailleurs, l'utilisation qu'il pourrait faire de ces moyens nous préoccupe énormément.

À notre avis, pour ce qui est de la Constitution la pratique a été clairement établie au cours des ans que, jusqu'à ce qu'une nouvelle formule d'amendement soit trouvée, aucune modification ne sera apportée au partage des pouvoirs ou aux droits et privilèges des assemblées législatives provinciales et des gouvernements, à moins que ces modifications n'aient été acceptées par toutes les provinces. Dans les trois cas où le partage du pouvoir a été modifié, soit la modification de 1941 touchant l'assurance-chômage; celle de 1951 relative aux prestations de sécurité de la vieillesse celle de 1964 relative aux prestations supplémentaires, les changements ont été apportés par Westminster à la demande du gouvernement du Canada et seulement après que ce dernier eut obtenu le consentement unanime des provinces. Nous craignons que le bill ne serve à contourner des pratiques constitutionnelles bien établies ou à les remplacer, ce à quoi nous nous opposons. Pour éviter que cela ne se produise, nous suggérons de modifier le projet de telle façon que le référendum, quel qu'en soit le résultat, ne serve pas à éliminer les actuelles pratiques constitutionnelles notamment en ce qui concerne la modification de la Constitution du Canada.

Il semble que les premiers ministres des provinces de l'Ouest partagent les mêmes inquiétudes et je joins à ce sujet le texte du communiqué publié à l'issue de la dernière Conférence des premiers ministres de l'Ouest tenue à Yorkton (Saskatchewan) le 14 avril 1978 et portant notamment sur la Loi sur le référendum au Canada.

Je vous serais obligé de bien vouloir communiquer le texte de cette lettre à tous les membres du Comité. La province de Colombie-Britannique s'inquiète de l'usage qu'on pourrait faire des mécanismes prévus par le projet.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de ma haute considération,

Cette lettre est signée par le procureur général, Garde B. Gardom.

Le communiqué annexé porte la date du 14 avril 1978 et a été publié à Yorkton (Saskatchewan). Le voici:

La semaine dernière, le gouvernement fédéral a déposé à la Chambre des communes la Loi sur le référendum au Canada. L'article 3 du Bill prévoit qu'un référendum peut

[Text]

ing to or arising out of a proposed or possible change in the Constitution of Canada”.

While the western Premiers agreed that it may be desirable for governments to have the machinery to conduct plebiscites on certain matters from time to time, they strongly caution against any attempt by the Federal Government to substitute this machinery for the settlement of constitutional questions long recognized by constitutional practice and precedents as requiring the approval and consent of every provincial government.

Constitutional practice and precedents over the past 111 years clearly establish that the Federal Government must seek and obtain the unanimous consent of all the provinces on proposed constitutional amendments affecting the powers of provincial legislatures. The western Premiers stressed emphatically that the federal referendum machinery being proposed must not be used in any way to attempt to bypass these well-established constitutional practices and precedents.

Le sénateur Asselin: S'il avait déjà comparu devant le comité de la Chambre des communes, il dirait la même chose ici.

Le président: Oui, et c'est le premier ministre du Nouveau-Brunswick lui-même qui a comparu, je crois.

Senator Langlois: Mr. Chairman, is it your intention to advise the Honourable Mr. Reid to appear before this committee to give us his views on this proposal of the Attorney General of British Columbia?

The Chairman: I am in the hands of the committee.

Senator Langlois: I think we should give consideration to this.

The Chairman: I thought we should hear from the officials the explanations of the changes. There has been distributed to the committee a document comparing the House of Commons amendments with the words raised in the Senate committee. Vous avez la version française—c'est excellent.

Le sénateur Asselin: Oui, mais je comprends un peu l'anglais aussi.

Le président: Je le sais, mais je veux seulement qu'on sache que vous aurez toujours la traduction, dans le cas de notre comité.

If the committee decides to call the minister again, I am sure he will appear.

Senator Bourget: But there is nothing to that effect in the amendments that will be explained to us later on—or is there?

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office: No, there is not. There is a minor amendment to that clause. In fact, it is the first amendment we come to, but it does not directly represent the amendment requested by Mr. Gardom.

[Traduction]

avoir lieu sur «une question touchant la Constitution du Canada ou toute modification qu'on peut y apporter».

Bien que les premiers ministres des provinces de l'Ouest aient convenu qu'il peut être souhaitable que les gouvernements disposent de mécanismes pour tenir des plébiscites sur certaines questions à l'occasion, ils craignent que le gouvernement fédéral n'essaye d'utiliser ce moyen pour régler des questions d'ordre constitutionnel nécessitant, d'après les précédents et des pratiques constitutionnelles bien établies, l'approbation et le consentement de toutes les provinces.

En effet, depuis 111 ans, la pratique et les précédents veulent que le gouvernement fédéral obtienne le consentement unanime de toutes les provinces pour tout projet de modification constitutionnelle touchant aux pouvoirs des assemblées législatives provinciales. C'est pourquoi les premiers ministres des provinces de l'Ouest ont souligné que le référendum ne doit en aucun cas être utilisé pour contourner les précédents et les pratiques établies.

Senator Asselin: If he has already testified before the Committee of the House of Commons, he would be saying the same thing here.

The Chairman: Yes, and the Premier of New Brunswick himself testified, I believe.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, avez-vous l'intention de demander à l'honorable monsieur Reid de comparaître devant le comité pour nous donner son point de vue sur cette proposition du procureur général de la Colombie-Britannique?

Le président: C'est au comité de décider.

Le sénateur Langlois: Je pense que nous devrions envisager cette possibilité.

Le président: Nous devrions peut-être commencer par écouter les explications que les hauts fonctionnaires nous donneront au sujet des modifications. On a distribué au comité un document comparant les modifications de la Chambre des communes aux propos soulevés au comité du Sénat. You have heard the French version, that is excellent.

Senator Asselin: Yes, but I understand a bit of English too.

The Chairman: I know, but I only want everyone to know that as far as our committee is concerned, you will always get the translation of the various documents.

Si le Comité décide de convoquer le ministre de nouveau, je suis sûr qu'il comparaitra.

Le sénateur Bourget: Mais il n'y a rien qui le justifie dans les amendements qui nous seront expliqués plus tard, n'est-ce pas?

M. George Anderson, Conseiller, Groupe de coordination sur l'Unité canadienne, bureau des relations fédérales-provinciales: Non. Un amendement mineur a été apporté, à cet article. En fait, c'est le premier amendement que nous exami-

[Text]

Senator Bourget: So it may be necessary to have the minister here.

The Chairman: I shall arrange for that at our next meeting.

Mr. Anderson, would you now proceed with the explanation of the changes made? Some of these are really not too substantial, but there are changes, particularly the first one, the definition of "Constitution of Canada," which was discussed at length at our meetings.

Mr. Anderson: You will remember that the definition of "Constitution of Canada," before the bill went into committee, contained two paragraphs, and read as follows:

"Constitution of Canada" includes, without limiting the meaning of that expression,

- (a) the customs, conventions and enactments that comprise the Constitution Canada, and
- (b) the political and judicial institutions and processes of Canada.

That was briefly discussed by this committee. Indeed, when the minister appeared there was considerable discussion. There was also discussion in the committee of the other place, and Mr. Reid eventually sponsored a motion to drop (b), which says:

- (b) the political and judicial institutions and processes of Canada.

At the same time, there was some change in the wording to reflect a comment made by Senator Forsey here, who objected to the use of the word "comprise", and preferred the word "compose". It therefore now reads:

"Constitution of Canada" means the customs, conventions and enactments of which the Constitution of Canada is composed.

The Chairman: If any member of the committee wants to ask a question on any of these amendments, perhaps it should be done before we go on to subsequent amendments.

Senator Bourget: Do we have to carry each clause now?

The Chairman: No, it is not necessary. Honourable senators will realize that the phrase "the political and judicial institutions and processes of Canada" has been eliminated from the definition, which is something we discussed during our committee meetings. Would you go ahead, Mr. Anderson?

Mr. Anderson: In general, you will find throughout this bill that where "his" had appeared there now appears "his or her" or in some cases "his or her or its". I do not think the male pronoun is used; I think it is just the adjective, or is there a case where the pronoun appears as well—"his or her or its"?

Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Yes.

[Traduction]

nons, mais il ne s'agit pas exactement de l'amendement demandé par M. Gardom.

Le sénateur Bourget: Il peut donc être nécessaire de faire venir le ministre.

Le président: Je prendrai les dispositions voulues pour notre prochaine réunion.

Monsieur Anderson, pourriez-vous maintenant nous expliquer les changements effectués? Certains d'entre eux ne sont pas trop importants, mais il y en a qui le sont, notamment le premier, qui a trait à la définition de «Constitution du Canada» dont nous avons discuté longuement lors de nos réunions.

M. Anderson: Vous vous rappellerez que la définition de «Constitution du Canada» avant que le bill soit présenté au comité, contenait deux alinéas, et se lisait comme suit:

«Constitution du Canada» comprend, sans en restreindre le sens,

- a) les coutumes, conventions et textes législatifs qui composent la Constitution du Canada, et
- b) les institutions et processus politiques et judiciaires du Canada;»

Le Comité en a discuté brièvement. En fait, lorsque le ministre a comparu, la discussion a été très animée. Le Comité de la Chambre des communes en a également discuté, et M. Reid a éventuellement proposé d'abandonner l'alinéa b) qui se lit comme suit:

- «b) les institutions et processus politiques et judiciaires du Canada;»

On a également modifié la formulation de la version anglaise, de façon à traduire une observation faite ici même par le sénateur Forsey, qui s'opposait à l'emploi du terme «comprise», et y préférait celui de «compose». La définition est donc maintenant libellée comme suit:

«Constitution of Canada» means the customs, conventions and enactments that compose the Constitution of Canada

Le président: Si un membre du Comité veut poser une question sur l'une de ces modifications, il serait peut-être préférable qu'il le fasse avant que nous passions aux amendements suivants.

Le sénateur Bourget: Devons-nous adopter chaque article maintenant?

Le président: Non, ce n'est pas nécessaire. Les honorables sénateurs constateront que la locution «les institutions et processus politiques et judiciaire du Canada» a été supprimée de la définition, ce dont nous avons parlé lors de séances antérieures du comité. Si vous voulez continuer, Monsieur Anderson.

M. Anderson: En général, dans l'ensemble de la version anglaise du projet de loi, vous constaterez que là où figurait «his» se trouve maintenant «his or her» ou, dans certains cas, «his or her or its». Je pense toutefois qu'on utilise en général non pas le pronom masculin mais bien l'adjectif. Y a-t-il un cas où le pronom figure aussi, c'est-à-dire «his or her or its»?

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la justice: Oui.

[Text]

Mr. Anderson: There may be the pronoun as well. This is only in the English version. There were no changes made to the French version. This was done by motion or Mrs. Holt, supported by all members of the committee and agreed to by the minister. This represents something of a change in drafting style. Apparently there are two or three other bills which, instead of using "his" to apply to the two sexes and to the neuter case, use these three forms. In any case, this bill has been amended along those lines.

The Chairman: I know that Mrs. Holt insisted on "her". Did she also insist on "its"?

Mr. Anderson: It was just a case of logic. In some cases, once we put "his or her", if it was referring to a corporation as well as to a group, committee or individual we had to put in the neuter pronoun as well.

Senator Laird: Is there nothing in the Interpretation Act that takes care of that?

Mr. Anderson: I would ask Mr. Thurm to reply to that.

Mr. Thurm: There is a provision in the Interpretation Act which says that words importing the masculine include the feminine and corporations.

Mr. Anderson: It is, I think, considered of symbolic importance.

Next we come to clause 3(5). This was a point raised in this committee. The clause originally read "The House of Commons stands dissolved". After discussion, this committee realized that it would be more correct to say "Parliament stands dissolved", and the clause has been amended to reflect that.

In clause 7 there is a substantive amendment. This amendment was made by motion of a private member, Mr. Blaker. It has to do with the disposal of surplus funds. It could happen that a referendum committee would raise, say, \$50,000 and spend only \$40,000 during the campaign period, and the question was what they would do with the surplus. The original bill made no provisions for that, but after discussion in committee of the other place the committee agreed they would like to have provision for this. The provision they adopted was that any surplus funds should be turned over to the Receiver General of Canada. That is the amendment you find in subclause (3) on page 9. There is also a consequential amendment to subclause (9) on page 11, and a new subclause (10).

The next amendment I wish to deal with is on page 10, subclause (5), where an amendment was made to protect the name of a provincial party, in case a committee or group came along and tried to grab a provincial party's name before the party had taken steps to register itself. This subclause now ensures that that cannot happen.

The next amendment is to add a new subclause (7) to clause 8. This amendment reflects some suggestions we had from the

[Traduction]

M. Anderson: Le pronom peut aussi figurer. Cela ne s'applique qu'à la version anglaise. Aucune modification n'a été apportée à la version française. Les modifications apportées à la version anglaise sont le fruit d'une motion présentée par M^{me} Holt, appuyée par tous les membres du Comité, et acceptée par le ministre. Ce sont des modifications de style. Il semble qu'il y ait deux ou trois autres projets de loi qui, plutôt que d'utiliser «his» pour le masculin, le féminin et le neutre, utilisent les trois formes «his or her or its». Quoi qu'il en soit, le présent projet de loi a été modifié de la sorte.

Le président: Je sais que M^{me} Holt a insisté sur «her». A-t-elle également insisté sur «its»?

M. Anderson: C'était simplement une question de logique. Dans certains cas si nous mettions «his or her» selon qu'il était question d'une corporation, d'un groupe, d'un comité ou d'une personne, nous avons également à utiliser le pronom neutre.

Le sénateur Laird: N'y a-t-il rien dans la Loi d'interprétation qui y pourvoit?

M. Anderson: Pourrais-je demander à M. Thurm de répondre à la question?

M. Thurm: Il y a une disposition dans la Loi d'interprétation qui stipule que les termes de connotation masculine comprennent les féminins et les corporations.

M. Anderson: Je crois que l'importance en est symbolique.

Nous passons maintenant au paragraphe 3(5). La question a été soulevée à ce comité. Dans sa version originale l'article stipule «au cours de la dissolution de la Chambre des communes». Après discussion, ce comité a constaté qu'il serait plus correct de dire: «au cours de la dissolution du Parlement», et le paragraphe a été modifié en conséquence.

L'article 7 a reçu une modification de fond. La modification en question a été faite sur motion d'un député, M. Blaker. Il y est question de la disposition de fonds excédentaires. Il pourrait se produire qu'un comité de référendum dispose de \$50,000 par exemple et en dépense simplement \$40,000 pendant la campagne; la question est donc de savoir ce qu'il ferait de cet excédent. Le bill, dans sa version originale ne prévoit rien, mais après discussion au comité de l'autre endroit on a décidé qu'il faudrait inclure une disposition prévoyant le cas. Cette disposition prévoit que tous fonds excédentaires seraient retournés au Receveur général du Canada. C'est la modification que vous trouverez au paragraphe (3) de la page 9. Par voie de conséquence une modification s'impose pour le paragraphe (9) de la page 11, ainsi que l'addition d'un nouveau paragraphe (10).

La modification suivante dont je voudrais traiter se trouve à la page 10, c'est le paragraphe (5), pour lequel une révision a été prévue visant à protéger le nom d'un parti provincial, dans le cas où un comité ou un groupe essaierait de s'emparer du nom d'un parti provincial avant que celui-ci ait eu le temps de se faire enregistrer. Ce paragraphe du projet de loi garantit maintenant que cette situation ne peut pas se produire.

L'amendement suivant vise à ajouter à l'article 8 un nouveau paragraphe, soit le paragraphe (7). Il découle de certain-

[Text]

Institute of Chartered Accountants. It ensures that committees and parties must keep records in such a form that proper accounting can be done of them. The committee must keep their accounts in the form prescribed by the Chief Electoral Officer, and they must pass their funds through a bank account.

The next amendment is to clause 9. This again is a private member's amendment suggested in the committee. It takes care of the problem of contributions being made to referendum committees or political parties by foreign groups, individuals or corporations. It disallows the spending of such contributions. The only people abroad who can make contributions under this amendment are Canadian citizens.

The next amendment—and this is a major one—deals with the disappearance entirely of clause 10. That clause, in fact, was for greater certainty. It described the procedure to be followed should Parliament wish to appropriate funds to parties and committees during a referendum. The clause proved to be the subject of some controversy, so Mr. Reid agreed to withdraw it.

When the clause was discussed in this committee, Senator Godfrey raised a question regarding subsidies for broadcasting expenses. He made reference to the Barbeau Commission and to the established principle that 50 per cent of broadcasting expenses be subsidized for federal elections. He suggested that the same should apply during referenda. Mr. Reid accepted that suggestion, and on his instructions an amendment was drafted to clause 10 which would have provided that formula for subsidies. However, in discussions with Miss MacDonald, Mr. Reid came to the conclusion that it would be best to leave the whole question of government financial assistance during a referendum until such time as a question had actually been approved and there really was to be a referendum. So this whole clause has disappeared from the bill. Because of that, the numbering from this point forward changes. What was clause 11 becomes clause 10, and so forth.

The Chairman: In other words, there is no provision for government financial assistance now?

Mr. Anderson: That is correct, but as we explained when we appeared before the committee earlier, clause 10 was merely for greater certainty and did not in fact provide for anything.

If the amendment along the lines Senator Godfrey suggested had been adopted, that would have put into the bill a formula which actually would have applied and moneys would have been disbursed without further action by Parliament. As originally drafted, the bill required further action by Parliament, and that is still the case. Clause 10 has been removed because it gave rise to controversy.

The next amendment deals with clause 12(4), found on page 15 of the bill, where what had been 42 days now becomes 46 days. After representations from the Canadian Association of Broadcasters and the Canadian Broadcasting Corporation, it was realized that it would be better to shift the schedule of the

[Traduction]

nes propositions formulées par l'Institut des comptables agréés. Il garantit que les comités et les partis doivent tenir des registres qui pourront être vérifiés par procédés comptables. Le Comité doit tenir ses comptes de la façon prescrite par le Directeur général des élections; en outre, les comités doivent déposer les montants reçus dans un compte en banque.

Le prochain amendement concerne l'article 9 du bill. Il s'agit encore une fois d'un amendement présenté par un député en comité. Il règle le problème des contributions versées à des comités de référendum ou à des partis politiques par des groupes étrangers, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés. Il interdit de dépenser ces contributions. Seuls des citoyens canadiens, résidant à l'étranger, peuvent en faire aux termes de cet amendement.

Ensuite vient un amendement important, qui propose de retrancher entièrement l'article 10, qui, en fait, ne visait qu'à assurer plus de sécurité. Cette disposition décrivait la procédure à suivre lorsque le Parlement désire apporter une aide financière aux partis et aux comités au cours d'un référendum. Comme elle a provoqué une certaine controverse, M. Reid a donc accepté de la supprimer.

Lorsque le Comité a étudié cet article, le sénateur Godfrey a abordé la question des subventions des frais de radiodiffusion. Il a cité la commission Barbeau et le principe établi selon lequel 50 p. 100 des frais de radiodiffusion sont subventionnés par l'État lors des élections fédérales. Il a proposé que ce principe soit appliqué lors des référendums. M. Reid a accepté cette proposition, et il a demandé qu'un amendement soit apporté à l'article 10, de façon à prévoir cette formule visant les subventions. En abordant la question avec M^{lle} MacDonald, M. Reid a cependant conclu qu'il serait préférable de ne pas aborder la question de l'aide financière du gouvernement au cours d'un référendum tant qu'elle n'a pas été véritablement approuvée et qu'un référendum est imminent. Donc, tout cet article est retiré du projet de loi. Pour cette raison, la numérotation à partir de là est modifiée. Ce qui était l'article 11 devient l'article 10 et ainsi de suite.

Le président: En d'autres termes, le projet de loi ne contient aucune disposition sur l'aide financière du gouvernement maintenant?

M. Anderson: C'est exact, mais comme nous l'avons expliqué lors d'un témoignage antérieur devant le Comité, l'article 10 avait été inséré pour plus de sécurité et en fait ne prévoyait rien.

Si l'amendement proposé par le sénateur Godfrey avait été accepté, il aurait ainsi inséré dans le projet de loi une formule qui aurait effectivement été appliquée et l'argent aurait été versé sans autre mesure du Parlement. Dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait d'autres mesures du Parlement et tel est toujours le cas. L'article 10 a été supprimé parce qu'il a soulevé une certaine controverse.

Le prochain amendement concerne le paragraphe 12(4), à la page 15 du projet de loi où ce qui était 42 jours devient maintenant 46 jours. A la suite des démarches faites par l'Association canadienne des radiodiffuseurs et de la Société Radio-Canada, on s'est rendu compte qu'il était préférable de

[Text]

various steps that had to be taken leading into a campaign back by four days to give the required eight days' notice to commercial advertisers that their commercial time was being pre-empted for political purposes. There are a number of amendments throughout this clause where you will see that four days have been added to the period before the actual voting day. The deadlines are four days earlier.

Do you wish me to explain all the minor amendments, Mr. Chairman?

The Chairman: I do not think it is necessary to explain the minor amendments. We are interested in the substantive amendments.

Mr. Anderson: Fine, because there are a number of minor amendments to the clauses dealing with broadcasts which I do not think I need get into. There are amendments to clauses 12 and 13 which I would call technical. There is a substantive amendment to clause 14. A new subclause is added to clause 14.

One of the problems which have cropped up in the negotiations between political parties regarding broadcasting time going into the forthcoming general election has had to do with the scheduling of broadcast time. An individual party is entitled to 100 minutes of broadcast time during the period, and then it expresses its preference to the broadcasters as to when it wishes to take that time. The expression of that preference in no way binds the party expressing it. There has been great difficulty in getting agreement on how the system should operate so that the decisions taken are somehow final. This has put the broadcasters in a difficult position, not knowing when they were to free up time, and in some ways it puts the parties in a difficult position because they did not want their preferences to be filed unless the other parties had filed theirs.

The new clause 14(4) provides that after consultation and what-have-you, if there is agreement, the agreement shall take the form of a binding contract to purchase the scheduled time, and if there is no agreement, the CRTC can rule and that ruling shall bind. Parties, by the way, will not be obliged to buy more time than they wish, because there is an amendment which provides that if they have the right to 100 minutes and only wish to buy 50, they can indicate that.

The amendment to clause 15, although it seems to cover a lot of text, is, in fact, a technical amendment.

Similarly, the amendment to clause 16—found on pages 20 and 21 of the bill—subclause (1) is a technical amendment. It ensures that the time assigned to referendum committees must be taken into account in establishing the proportion of free time to be assigned to parties.

There is a new subclause, subclause (4), which excludes special purpose networks from having to provide free time. In broadcasting there are any number of special purpose networks. A religious group, if it gets a link-up with private stations for the purposes of televising their religious programs, is a special purpose network. A hot-line radio program which goes to a series of radio stations is a special purpose network.

[Traduction]

reculer de quatre jours l'échéancier des diverses étapes avant la campagne pour donner les huit jours de préavis nécessaires aux publicitaires commerciaux afin de les informer que la période réservée à la publicité leur est accordée à des fins politiques. Vous constaterez que cet article contient un certain nombre d'amendements où l'on a ajouté quatre jours à la période qui précède la journée où a lieu le vote. Les délais sont donc devancés de quatre jours.

Est-ce que vous voulez que j'explique tous les amendements moins importants, monsieur le président?

Le président: Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Ce qui nous intéresse, ce sont les amendements les plus importants.

M. Anderson: D'accord, parce qu'il y en a un certain nombre concernant la radiodiffusion que je ne crois pas nécessaire d'expliquer. Les amendements aux articles 12 et 13 sont ce que j'appelle des amendements de forme. Il y a cependant un amendement important à l'article 14. Un nouveau paragraphe y est ajouté.

L'un des problèmes qui ont surgi au cours des négociations entre les partis politiques concernant le temps de radiodiffusion pour les prochaines élections générales a été l'échéancier des «temps d'antenne». Un parti donné a droit à 100 minutes de temps d'antenne pendant la période et il indique ensuite au radiodiffuseur à quel moment il désire les prendre. Le fait d'indiquer la préférence ne lie en aucune façon le parti qui l'exprime. Il y a eu beaucoup de difficultés pour se mettre d'accord sur la façon dont fonctionnerait le système, lorsque les décisions prises sont dans une certaine mesure définitives. Cela a placé les radiodiffuseurs dans une situation difficile, parce qu'ils ne savent pas quand ils doivent disposer de temps libre et, dans une certaine mesure, il en est de même des partis parce qu'ils ne voulaient pas que leurs préférences soient enregistrées, à moins que celles des autres partis ne le soient.

Le nouveau paragraphe 14(4) prévoit qu'après consultation, s'il y a accord, ce dernier doit avoir la forme d'un contrat définitif en ce qui concerne l'étalement et, en l'absence d'accord, le CRTC peut décider; sa décision liera les parties. Soit dit en passant, les partis ne sont pas obligés d'acheter plus de temps qu'ils ne le désirent, parce qu'il existe un amendement qui prévoit que, s'ils ont droit à 100 minutes et qu'ils ne désirent en acheter que cinquante, ils peuvent l'indiquer.

Bien que le texte de l'amendement à l'article 15 soit assez long il n'est, en fait, un amendement de forme.

Il en est de même de l'amendement au paragraphe 16(1), qui se trouve aux pages 20 et 21 du Bill. Il garantit que le temps attribué aux comités de référendum sera pris en ligne de compte pour établir la proportion de temps libre qui doit être attribuée aux partis.

Il y a un nouveau paragraphe, à savoir le paragraphe (4), qui soustrait les réseaux à objectif spécial à l'obligation de fournir du temps libre. Dans la radiodiffusion, il existe un certain nombre de réseaux qui ont un objectif spécial. Par exemple, c'est le cas d'un groupe religieux s'il est relié à des stations privées en vue de radiotélédiffuser ses émissions à caractère religieux. Une ligne ouverte qui intéresse un série de

[Text]

The intention was not that these special purpose networks should provide free time, and this amendment clarifies that.

The next amendment deals with clause 19(8). This adds paragraph (c) to subclause (8). The purpose of this is to ensure that once a party has completed all its financial transactions, raised the funds necessary to cover its expenses and is in a position where its books on the referendum campaign period are shut, it can have an extension of one month beyond any other extension it receives so that its auditor's report can be prepared.

This subclause, with its three paragraphs, provides for three ways in which delays beyond the normal six months for reports to be submitted can be made. Paragraph (a) provides for a two-month extension for any purpose; paragraph (b) provides for a six-month extension should there be a need to raise more money; and paragraph (c) provides a one-month extension beyond the other extensions should that be necessary for the preparation of the auditor's report.

The next substantive amendment appears on page 29 and affects clause 22(4), (5) and (6). There is a similar amendment to clause 23(2), (3) and (4) on page 30 of the bill. In each case those amendments remove from broadcasters and printers and publishers the requirement to submit reports on referendum advertising, printing or broadcasting for which they are paid, if the total sum of their earnings is less than \$5,000. This means that a printer who has only \$1,000 worth of handbills he has printed will not have to go through the red tape of preparing a form. It is merely for administrative convenience.

Carrying on, the next substantive amendment is on page 43. It is clause 31(10). It is an amendment which reflects comments of Senator Godfrey in this committee, when he was concerned about the original formulation of the clause. The clause deals with offences committed by a party or a group, and it makes liable the directors of the group, if the offence is within the directors' actual authority or apparent authority. As originally drafted, it did not make clear that distinction.

Carrying on, clause 34(4) on page 44 is a new subclause which permits the Chief Electoral Officer to spend money under this act once the act has been assented to but before the bill has been proclaimed.

That takes us to the end of the bill.

The Chairman: Thank you, Mr. Anderson. Are there any questions to Mr. Anderson or any comments?

Senator Laird: That appears to have covered the items we raised, Mr. Chairman.

The Chairman: The principal item, so far as I was concerned, was the definition of "Constitution of Canada".

Senator Laird: Yes, that is right.

The Chairman: Some of the views expressed by members of the committee have apparently been given serious consider-

[Traduction]

stations de radio est un réseau à objectif spécial. L'intention n'était pas que ce genre de réseau fournisse du temps libre, et l'amendement précise cette question.

L'amendement suivant a trait au paragraphe 19(8). Il ajoute l'alinéa c) au paragraphe (8). Son objectif est de donner l'assurance qu'une fois qu'un parti a terminé toutes ses transactions financières, a obtenu les fonds nécessaires pour couvrir ses dépenses et se trouve dans une situation où ses livres sur la période de campagne référendaire sont fermés, il peut obtenir une prorogation d'un mois au-delà de toute autre prorogation reçue, afin de pouvoir préparer le rapport de ses vérificateurs.

Cet article, avec ses trois alinéas, prévoit trois méthodes de présentation des rapports après la période normale prescrite de six mois. L'alinéa a) prévoit une prolongation de deux mois pour toute raison; l'alinéa b) prévoit une prolongation de six mois s'il est nécessaire de recueillir des fonds supplémentaires; et le paragraphe c) prévoit une prolongation d'un mois au-delà des deux autres délais supplémentaires, si nécessaire pour la préparation du rapport des vérificateurs.

La prochaine modification de fonds à la page 29 se rapporte aux paragraphes 22(4), (5) et (6). Il y a une modification semblable aux paragraphes 23(2), (3) et (4) à la page 30 du projet de loi. Dans chaque cas, ces modifications suppriment aux radiodiffuseurs, aux imprimeurs et aux éditeurs, le droit de présenter des rapports sur la publicité, l'imprimerie ou la radiodiffusion concernant les référendums, pour lesquels ils ont été payés, si le montant total de leur revenu est moins de \$5,000. Cela signifie qu'un imprimeur qui a reçu moins de \$1,000 n'aura pas à remplir de formule. C'est simplement du point de vue administratif.

Continuons, la prochaine modification de fonds est à la page 43, paragraphe 31(10). Il s'agit d'une modification qui tient compte des observations du sénateur Godfrey de ce comité, qui n'était pas satisfait du libellé original de cet article. L'article traite des infractions commises par un parti ou un groupe et rend les directeurs de ce groupe passibles de toute infraction commise dans leur champ de compétence ou de compétence apparente. Le premier projet de loi ne précisait pas cette distinction.

Ensuite, le paragraphe 34(4) à la page 44 est un nouveau paragraphe qui autorise le directeur général des élections à dépenser des fonds en vertu de cette loi une fois que celle-ci a été sanctionnée mais avant que ce projet de loi n'ait été adopté.

Cela nous amène à la fin du projet de loi.

Le président: Merci, monsieur Anderson. Avez-vous des questions à poser à M. Anderson ou des commentaires à faire?

Le sénateur Laird: Les explications reçues semblent englober tous les points que nous avons soulevés, monsieur le président.

Le président: En ce qui me concerne, le point principal était la définition de «Constitution du Canada».

Le sénateur Laird: Oui, c'est exact.

Le président: On semble avoir tenu compte de certaines des opinions exprimées par les membres du Comité car il a surtout

[Text]

ation, because there was particular reference to the second clause about judicial and political processes.

Senator Wagner: What were the substantive amendments that were not accepted?

The Chairman: Senator Wagner, I believe you have this document which was prepared for us by the Research Branch of the Library. It is dated March 12 and is a comparison of the House committee amendments with points raised before the Senate committee. You will find on pages 6 and 7 the proposed amendments in the committee which were negated. Mr. Anderson can speak to those points, if you want him to.

Senator Wagner: Just briefly, in a nutshell.

Mr. Anderson: In a nutshell, what the Conservative members of the opposition in committee were proposing was to remove the definition of the Constitution of Canada and to require that a bill rather than a resolution be required in the event of a referendum. They wanted to restrict the subject matter of referenda to questions relating to or arising out of a proposed or possible change in the membership of any province in the Canadian Federation. That would preclude anything related to constitutional change, whether Bill C-60 or anything else of whatever ilk. Those are the three essential amendments.

Senator Wagner: Thank you very much.

The Chairman: Are there any other questions?

Where does the committee want to proceed from here in considering this bill? Senator Langlois suggested that we ask the minister to appear again for his comments on the views presented by the Attorney General of British Columbia.

Senator Bourget: Did he not have the opportunity to explain that in the committee of the other place?

Senator Langlois: I do not think he has been made aware of the views presented by the Attorney General of British Columbia.

The Chairman: I just received that letter yesterday afternoon.

Senator Langlois: I think this should be brought to his knowledge and he should be invited to appear and give us his views on the matter.

Senator Laird: That is right. It should be brought to his attention.

Senator Asselin: This is an important point that has been raised.

The Chairman: I will certainly do so.

Senator Bourget: I imagine the question will be raised when the bill is discussed again, either in respect of amendments or in respect of the report of the committee of the other place.

Senator Langlois: In both houses, I should think.

Senator Bourget: Yes, that is right.

[Traduction]

été question du deuxième article qui concerne les processus judiciaires et politiques.

Le sénateur Wagner: Quelles étaient les importantes modifications qui n'ont pas été retenues?

Le président: Sénateur Wagner, je crois que vous avez en main le document qui a été préparé à notre intention par le Service de recherche de la Bibliothèque. Il est daté du 12 mars et il établit une comparaison entre les modifications proposées par le Comité de la Chambre et les points soulevés devant le Comité sénatorial. Vous trouverez aux pages 6 et 7 les modifications proposées en Comité qui ont été rejetées. M. Anderson peut nous en parler si vous le désirez.

Le sénateur Wagner: Il pourrait peut-être nous en dire deux mots.

M. Anderson: En deux mots, des membres du parti conservateur proposaient en comité de supprimer la définition de la Constitution du Canada et d'exiger la présentation d'un projet de loi plutôt que d'une résolution dans le cas de référendums. Ils voulaient limiter le recours aux référendums aux questions relatives à des modifications de la représentation des provinces au sein de la Fédération canadienne. Cette modification excluait tout ce qui se rapporte à une réforme constitutionnelle, qu'il s'agisse du bill C-60 ou de questions du même genre. Voilà les trois modifications principales.

Le sénateur Wagner: Merci beaucoup.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Que pourrions-nous faire à présent pour poursuivre notre étude de ce projet de loi? Le sénateur Langlois a proposé que nous demandions au ministre de comparaître de nouveau pour qu'il commente les opinions du procureur général de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Bourget: N'a-t-il pas eu l'occasion de fournir ces explications devant le comité de l'autre endroit?

Le sénateur Langlois: Je ne crois pas qu'il ait pris connaissance des opinions du procureur général de la Colombie-Britannique.

Le président: Je n'ai reçu cette lettre qu'hier après-midi.

Le sénateur Langlois: Il faudrait, je crois, qu'on le lui signale et qu'il soit invité à témoigner et à nous donner son opinion sur ce sujet.

Le sénateur Laird: Vous avez raison, il faudrait le lui signaler.

Le sénateur Asselin: C'est un point important qui vient d'être soulevé.

Le président: Je le ferai certainement.

Le sénateur Bourget: J'imagine que cette question sera soulevée lorsque le projet de loi sera discuté à nouveau, que ce soit par rapport à des modifications ou par rapport à la présentation du rapport du comité de l'autre endroit.

Le sénateur Langlois: Dans les deux Chambres, je suppose.

Le sénateur Bourget: Oui, vous avez raison.

[Text]

The Chairman: I think the substance of his position is that he does not say he opposes a federal power of referendum but rather is worried about how it might be used. That view was presented to the committee in the other place and in the debate in the House, and I have read what was said in the debate in the House. However, I will certainly inform the minister.

Senator Asselin: No doubt the matter will be presented to the Senate during debate.

Senator Langlois: If I may summarize his views, he is afraid that we will use this piece of legislation to go over the premiers.

The Chairman: That is right, to amend the Constitution and in any other way.

Le sénateur Asselin: Monsieur le président, c'est un point tellement important que si c'était confirmé en amendement au bill, ça pourrait être gelé, quant à la mise en application de ce projet de loi, lorsqu'on dit qu'il ne faudrait pas que les provinces entrent dans ce domaine; ça va assez loin.

Le président: D'accord.

Le sénateur Langlois: Selon mon interprétation, ça n'empêcherait pas le gouvernement fédéral d'avoir un référendum, en autant que ça n'affecte pas l'obligation de consulter les provinces avant d'agir.

Le sénateur Asselin: C'est ça.

Le sénateur Bourget: C'est pour cette raison qu'il est important que le ministre nous donne son point de vue sur cette lettre là, parce que l'avis de tout le monde est très important.

Le sénateur Asselin: Surtout, ce qui est important, c'est le document qui accompagne la lettre des provinces de l'Ouest; il semblerait que c'est le point de vue des quatre provinces de l'Ouest, et c'est une partie importante de la population du Canada.

Le sénateur Langlois: Je suis absolument d'accord. Est-ce nécessaire d'avoir une motion à cet effet, monsieur le président?

Le président: Non, ce n'est pas nécessaire, c'est le consensus du comité, et je vais inviter le ministre pour répondre à nos questions, ou pour nous donner ses vues sur ce point là. À part de cela, avez-vous des vues que vous voulez exprimer sur le projet?

Le sénateur Asselin: J'ai une question qui est peut-être un peu technique: quand espérez-vous l'avoir au Sénat, ce projet de loi?

Le président: On m'a dit, hier, qu'on l'attendait . . .

Le sénateur Langlois: Possiblement demain.

Le président: Possiblement, mais ce n'est pas tellement certain; j'hésite à dire que ce sera demain.

Le sénateur Asselin: Si le bill nous arrivait demain, avez-vous un calendrier précis pour son adoption? Est-ce que le gouvernement a indiqué qu'il voulait que ce soit adopté cette semaine, ou la semaine prochaine, par exemple?

[Traduction]

Le président: Je crois en somme qu'il ne s'oppose pas au pouvoir fédéral sur le référendum, mais qu'il se soucie plutôt de la façon dont il pourrait être utilisé. Cette opinion fut présentée au comité de l'autre endroit et débattue à la Chambre et j'ai lu ce qui a été dit lors du débat de la Chambre. Cependant, j'en informerai certainement le ministre.

Le sénateur Asselin: Cette question sera sans doute soumise au Sénat pendant le débat.

Le sénateur Langlois: Si vous me permettez de résumer son opinion, il craint, je crois, que nous utilisions ce texte de loi pour usurper les pouvoirs des premiers ministres.

Le président: C'est vrai, pour modifier la constitution et pour toute autre question.

Senator Asselin: Mr. Chairman, it is such an important point that if it were confirmed in an amendment to the bill, this could be frozen with regard to implementing this bill, when it is said that the provinces should not enter into this area; this goes rather far.

The Chairman: I agree.

Senator Langlois: According to my interpretation, this will not prevent the federal government from holding a referendum, in so far as it does not affect the obligation to consult the provinces before taking action.

Senator Asselin: Right.

Senator Bourget: That is why it is important that the Minister should give us his opinion on that letter, because everybody thinks it is very important.

Senator Asselin: What is especially important is the document from the Western provinces which is attached to the letter; it would seem that it is the opinion of the four Western provinces, and this is an important part of Canada's population.

Senator Langlois: I completely agree. Is it necessary to move a motion to that effect, Mr. Chairman?

The Chairman: No it is not necessary, it is the Committee's consensus, and I will invite the Minister to answer your questions, or to give you his views on that point. Apart from that, do you have any views you wish to express on the draft?

Senator Asselin: I wish to ask a question which is somewhat technical: when do you expect to have this bill in the Senate?

The Chairman: Yesterday, I was told that it was expected . . .

Senator Langlois: Possibly tomorrow.

The Chairman: Possibly, but this is not so certain. I hesitate to say that it will be tomorrow.

Senator Asselin: If the bill arrives here tomorrow, do you have a specific schedule for its adoption? Did the Government indicate that it wanted it adopted this week, or next week, for instance?

[Text]

Le sénateur Langlois: Tout ce que je puis dire, c'est que c'est prioritaire, mais il n'y a pas de limite de temps, actuellement.

Senator Asselin: I am just saying that, Mr. Chairman, because I do not know if we have the time to hear the minister from British Columbia.

The Chairman: He does not want to appear.

Senator Langlois: He would have said so if he had wanted to appear. He was invited to appear.

The Chairman: He refers in his letter to Mr. Mel Smith, the Deputy Minister of Constitutional Affairs, speaking to me by telephone. Mr. Smith, whom I know very well, called me about 10 days ago and made it very clear that they do not want to appear before the committee, but that they will send me something in writing. He also told me that they would embody the views of the Western Premiers' Conference in the material. I asked him if they wanted to appear, or whether he wanted to appear, and he said, "No, we do not want to appear. We will do it in writing." This documentation now before us is that writing.

Le sénateur Asselin: On peut toujours le voir en comité, après la deuxième lecture du bill.

Le président: Vous parlez du ministre, là?

Le sénateur Asselin: Oui, le ministre.

Le président: M. Reid?

Le sénateur Asselin: C'est ça.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, il y a quelque chose qui me chicotte, le point que j'ai soulevé moi-même quand on a eu à l'étude le bill sur l'assurance-chômage, lorsqu'on a fait une pré-étude en comité; malgré que le bill n'était pas alors devant nous, c'était la substance du bill,—le comité avait dit dans son rapport qu'il acceptait le principe du bill. C'est en deuxième lecture qu'on accepte le principe du bill, mais dans une pré-étude en comité, on ne peut pas adopter le principe d'un bill qui n'a pas encore été accepté. Il faudrait faire bien attention.

Le sénateur Asselin: Oui, c'est tout à fait important, et je me souviens que le rapport du comité disait qu'on avait adopté le principe du bill.

Le président: Alors, je veux éviter cela.

Le sénateur Langlois: Oui, il faut éviter de dire qu'on accepte le principe d'un bill, quand on n'a pas encore le bill devant nous.

Le président: C'est cela, nous n'avons pas encore le bill devant nous. Nous allons écouter le ministre encore une fois, ou bien, voulez-vous retarder le témoignage du ministre jusqu'au moment où le bill soit déféré à notre comité.

Le sénateur Langlois: Maintenant qu'on a devant nous les recommandations des procureurs généraux des provinces de l'Ouest, sans savoir ce que le ministre en pense, on peut difficilement faire rapport sur la matière du bill avant de l'avoir étudiée et d'être arrivé à une décision, quand aux recommandations des procureurs généraux. Je ne crois pas

[Traduction]

Senator Langlois: All I can say, is that it is a priority, but there is no time limit at present.

Le sénateur Asselin: Je dis cela, monsieur le président, car je ne sais pas si nous avons le temps d'entendre le ministre de la Colombie-Britannique.

Le président: Il ne veut pas comparaître.

Le sénateur Langlois: S'il avait voulu comparaître, il l'aurait dit. Il a été invité.

Le président: Dans sa lettre adressée à M. Mel Smith, ministre adjoint des Affaires constitutionnelles, il dit que nous nous sommes parlés au téléphone. M. Smith, que je connais très bien, m'a appelé il y a dix jours en précisant qu'ils ne veulent pas comparaître devant le comité, mais qu'ils m'enverraient un mémoire. Il m'a également dit que la documentation traduirait les opinions exprimées lors de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest. Je lui ai demandé s'ils voulaient comparaître, ou s'il voulait comparaître; il m'a répondu: «Non, nous ne voulons pas comparaître, nous vous enverrons un mémoire». La documentation que nous avons devant nous est celle à laquelle il faisait allusion.

Senator Asselin: He could always appear before the Committee after the second reading of the Bill.

The Chairman: You are referring to the Minister?

Senator Asselin: Yes, the Minister.

The Chairman: Mr. Reid?

Senator Asselin: Yes.

Senator Langlois: Mr. Chairman, I am preoccupied with something, a point I raised myself when we were studying the Bill on unemployment insurance when the Committee did a preliminary study; though we did not have the Bill in hand at that time, the Committee did state in its report that, it accepted the principle or the substance of the Bill. It is on second reading that we accept the principle of the Bill but, during the preliminary study by the Committee, we cannot adopt the principle of a Bill which has not yet been accepted. We should be careful about this.

Senator Asselin: Yes, that is very important and I remember that the Committee's report stated that we had accepted the principle of the Bill.

The Chairman: Then this is what I want to avoid.

Senator Langlois: Yes, we should refrain from saying that we accept the principle of the Bill when we do not yet have the Bill in hand.

The Chairman: That's it; we do not yet have the Bill before us. We shall listen to the Minister one more time or, would you defer the testimony of the Minister until such a time as the Bill will be referred to our Committee?

Senator Langlois: Now that we have before us the recommendations of the Attorneys General of the Western Provinces, without knowing what the Minister thinks of them, we can hardly report on the subject matter of the Bill before having studied it and having arrived at a decision regarding the recommendations of the Attorneys General. I do not think

[Text]

qu'on puisse inclure cela dans notre rapport, surtout avant d'avoir écouté le ministre, avec une recommandation sur ce point-là.

Le président: Quand pensez-vous que le bill va nous arriver.

Le sénateur Langlois: Je n'ai pas l'Ordre du jour devant moi, mais ce sera possiblement demain.

Le président: Quand pensez-vous que le ministre pourrait venir?

Le sénateur Langlois: Peut-être après l'ajournement du Sénat, peut-être à 3 h 30 car, autrement, ça prendrait une motion de siéger pendant la séance du Sénat; mettons cela pour 3 h 30, alors que ce sera terminé à l'autre endroit.

Le président: Alors, nous allons mettre cela pour 3 h 30, et je vais confirmer.

Le sénateur Bourget: Il peut y avoir d'autres comités qui siègent.

If I remember, there are two or three other committees that are going to sit tomorrow afternoon. We had better check that there are not going to be three or four, because we will not have the staff to report our proceedings if that is the case.

The Chairman: Would there be any objection to meeting tomorrow night, if it could be arranged?

Senator Asselin: Yes.

Senator Bourget: I have no objection at all. Since we are here, we might as well sit.

Senator Langlois: You cannot fix the time unless you have seen the minister in order to find out if he is available.

Le sénateur Asselin: Est-ce que ce serait possible jeudi matin?

Le président: Quant à moi, je suis libre.

Le sénateur Langlois: Ça peut dépendre du nombre de comités qui siègeraient.

Le président: Jeudi matin, le cabinet se réunit. Alors, je vais parler au ministre cet après-midi, et je vais lui suggérer 3 h 30 demain après-midi, et ensuite je confirmerai l'heure aux membres du comité.

Le sénateur Bourget: Mais même si c'était un peu plus tard, on n'aurait pas d'objection; et s'il prenait trois quarts d'heure ou une heure, ou plus, ce serait suffisant.

Le président: Alors, je vais confirmer cet après-midi pour demain après-midi, après 3 heures quand il sera libre.

Le sénateur Langlois: C'est cela.

The Chairman: Have we anything else now?

Hon. Senators: No.

The Chairman: Then we will adjourn until tomorrow at 3.30 p.m., subject to . . .

Senator Langlois: Perhaps you should say "*sine die*", Mr. Chairman.

The Chairman: Al right. We will adjourn *sine die*.
The committee adjourned.

[Traduction]

that we can include that in our report, especially without having heard from the Minister, and without a recommendation on this matter.

The Chairman: When do you think we will receive the Bill.

Senator Langlois: I do not have the Agenda before me, but it could possibly be tomorrow.

The Chairman: When do you think the Minister could appear?

Senator Langlois: Possibly after the Senate rises, maybe at 3:30 p.m. because, otherwise, a motion to sit while the Senate is in session would be required; let's say 3:30 p.m., when it will be all over in the other place.

The Chairman: We will then agree on 3:30 p.m. and I will confirm.

Senator Bourget: Other committees may be meeting.

Si je me souviens bien, deux ou trois autres comités doivent siéger demain après-midi. Nous ferions mieux de vérifier si ce n'est pas plutôt trois ou quatre, car dans ce cas-là, nous n'aurons pas le personnel nécessaire pour prendre le procès-verbal.

Le président: Vous opposeriez-vous à la tenue d'une réunion demain soir, si cela pouvait s'organiser?

Le sénateur Asselin: Oui.

Le sénateur Bourget: Je n'ai aucune objection. Puisque nous sommes là, aussi bien siéger.

Le sénateur Langlois: Vous ne pouvez fixer l'heure avant de voir le ministre et de savoir s'il pourra assister.

Senator Asselin: Would it be possible Thursday morning?

The Chairman: As for myself, I am available.

Senator Langlois: It could depend on the number of committees that sit on that day.

The Chairman: The Cabinet meets Thursday morning. So I will see the Minister this afternoon and suggest that we hold a meeting tomorrow afternoon at 3:30, and then I will confirm the time with the members of the Committee.

Senator Bourget: But even if it were a bit later, we would not have any objections; and I would say that three quarters of an hour to one hour, or more, would be enough.

The Chairman: So, this afternoon I will confirm the time of the meeting for tomorrow, after three o'clock, whenever he is available.

Senator Langlois: Right.

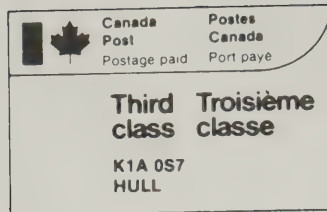
Le président: Y a-t-il autre chose?

Des voix: Non.

Le président: Nous ajournons donc jusqu'à demain 15 h 30, sous réserve de . . .

Le sénateur Langlois: Vous devriez peut-être dire «indéfiniment», monsieur le président.

Le président: D'accord, la séance est ajournée *sine die*.
Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. George Anderson, Advisor, Coordination Group on
Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office;

Mr. Nelson M. Thurm, Legislative Counsel, Legislation
Section, Department of Justice.

M. George Anderson, conseiller, Groupe de coordination sur
l'unité canadienne, Bureau des Relations fédérales-provin-
ciales;

M. Nelson M. Thurm, conseiller législatif, Section de la
législation, Ministère de la Justice.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, March 14, 1979

Le mercredi 14 mars 1979

Issue No. 10

Fascicule n° 10

**Fifth Proceedings on the Subject-matter of Bill C-9
intituled:**

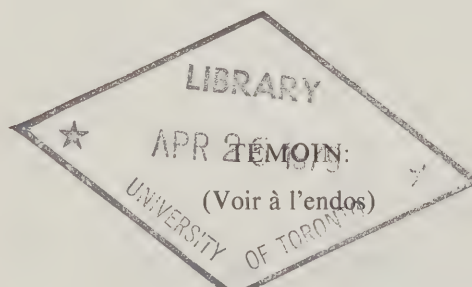
Cinquième fascicule sur la teneur du Bill C-9 intitulé:

“An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada”.

«Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada
sur des questions touchant à la Constitution du Canada».

WITNESS:

(See back cover)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

President: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|------------|--------------|
| Asselin | Lang |
| Bourget | Langlois |
| Buckwold | McIlraith |
| Croll | Neiman |
| *Flynn | *Perrault |
| Forsey | Riel |
| Godfrey | Robichaud |
| Goldenberg | Smith |
| Hastings | (Colchester) |
| Hayden | Stanbury |
| Laird | Wagner |
| | Walker |

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
January 24, 1979:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Goldenberg moved, seconded
by the Honourable Senator Molgat:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-9, intituled:
"An Act respecting Public Referendums in Canada on
Questions relating to the Constitution of Canada", in
advance of the said Bill coming before the Senate, or any
matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services
of such counsel staff and technical advisers as may be
necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 24 janvier 1979:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Goldenberg propose, appuyé par
l'honorable sénateur Molgat,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier et à faire
rapport sur la teneur du Bill C-9, intitulé: «Loi concernant
la tenue d'un référendum au Canada sur des questions
touchant à la Constitution du Canada», avant que ce bill
ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis
au Sénat, et

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services
d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre per-
sonnel jugé nécessaire aux fins de son étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 14, 1979
(14)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:05 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Laird, Neiman and Wagner. (9)

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. J. Lawrence, Research Officer, and Mr. S. Fogarty, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee continued the examination of the subject-matter of Bill C-9 intituled: "An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada".

Appearing:

The Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

The Minister answered questions.

At 4:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 MARS 1979
(14)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (président).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Laird, Neiman et Wagner. (9)

Aussi présents: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire; M. J. Lawrence, recherchiste et M. S. Fogarty, service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'examen de la teneur du bill C-9, intitulé: «Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur les questions touchant à la Constitution du Canada».

Comparaît:

L'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales.

Le ministre répond aux questions.

A 16 heures le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 14, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.00 p.m. to consider the subject matter of Bill C-9, respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I invited the minister on very short notice. He has a number of meetings to attend, so I thought we should proceed now.

Before I call on the minister, I want to report to the committee that I have received a reply from one more attorney general, Mr. McMurtry, Attorney General for Ontario, who merely acknowledges receipt of my letter and the documentation. He adds nothing to it.

It is only the Province of British Columbia that submitted a presentation, and I told the committee yesterday that I asked whether they wanted to appear in person and they replied no, and they are expressing their views in the letter distributed to all members of the committee. The committee decided to hear the views, the reply, or the comments of the minister with regard to the contents of this letter, so I will call on the Honourable John Reid to make his comments. He assures me he will be very glad to try to answer any questions from honourable senators.

The Honourable John M. Reid, Minister of State for Federal-Provincial Relations: Mr. Chairman, I have had an opportunity to review the letter of March 8, 1979, addressed to yourself, as well as the attachment, the resolution which came out of the Western Premiers' Conference at Yorktown, Saskatchewan.

With respect to the position taken by the four western premiers, they are concerned about the possibility of the federal government using referendum machinery for the settlement of constitutional questions, and they want to caution against that use. In the case of the Attorney General of the Province of British Columbia, he goes slightly further than that by saying he wants to ensure that the bill specifically provide that the results of any referendum conducted under the bill will not be used to obfuscate existing constitutional custom and practice in so far as the amendment to the Constitution of Canada is concerned.

What they are concerned about, as I understand the situation, is whether the referendum bill, as it presently exists, could be used as part of an amending formula in terms of the Constitution as it now exists. The answer to that is that the referendum bill now before you could not be included as part of an amending formula of the Constitution as it exists today. The amending formula that exists today in the legal sense provides that the Senate and the House of Commons and the Crown of Canada send a joint address to the British Parliament requesting that certain changes be made, and that the British Parliament would then make those decisions or not

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 mars 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h. pour examiner l'objet du bill C-9, Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, comme j'ai invité très tard le ministre, et qu'il doit assister à certain nombre de réunions, je pense que nous devrions commencer maintenant.

Avant de lui demander de prendre la parole, je tiens à signaler au Comité que j'ai reçu une réponse d'un autre procureur général, M. McMurtry, procureur général de l'Ontario, qui accuse simplement réception de ma lettre et de la documentation qui l'accompagne. Il ne dit rien de plus.

Seule la Colombie-Britannique a présenté un mémoire; j'ai dit hier au Comité que j'avais demandé aux représentants de cette province s'ils voulaient comparaître devant le Comité. Ils m'ont répondu qu'ils ne le désiraient pas et qu'ils faisaient connaître leur opinion dans la lettre distribuée à tous les membres du Comité. Le Comité a décidé d'entendre les points de vue, c'est-à-dire la réponse du ministre à l'égard du contenu de cette lettre. Je demanderais donc à l'honorable John Reid de nous faire part de ses observations. Il m'assure qu'il sera très heureux de répondre à toutes les questions des honorables sénateurs.

L'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales: Monsieur le président, j'ai eu l'occasion d'examiner la lettre du 8 mars 1979 qui vous était adressée, ainsi que la pièce jointe, soit la résolution issue de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest, tenue à Yorktown, en Saskatchewan.

En ce qui concerne la position adoptée par les quatre premiers ministres de l'Ouest, ils se préoccupent de la possibilité que le gouvernement fédéral utilise l'appareil référendaire pour régler des questions constitutionnelles, et tiennent à se protéger contre cette possibilité. Le procureur général de la Colombie-Britannique, lui va un peu plus loin et tient à s'assurer que le projet de loi stipule de façon précise que les résultats de tout référendum tenu aux termes du projet de loi ne seront pas utilisés pour empiéter sur la coutume et la pratique constitutionnelle existante, en ce qui concerne la modification de la Constitution du Canada.

Si je comprends bien la situation, ils se préoccupent de savoir si le projet de loi référendaire, dans sa forme actuelle, pourrait être utilisé dans le cadre d'une formule d'amendement de la Constitution existante. Je répondrai à cela que le projet de loi actuellement à l'étude pourrait faire partie d'une formule d'amendement de la Constitution actuelle. Cette formule prévoit que le Sénat, la Chambre des communes et la Couronne du Canada doivent envoyer une adresse conjointe au Parlement pour lui demander d'apporter certaines modifications à la Constitution; le Parlement britannique alors décide d'accéder ou non à la demande? Bien que les gouvernements

[Text]

make them at their request. Although successive British governments have indicated to us that they would not look behind the address, that is the reality of changing the Canadian Constitution in so far as it affects the division of powers.

Senator Godfrey: Is that the reality or the technicality?

Hon. Mr. Reid: That is the reality. Each province can amend its own Constitution and the federal government can amend its own Constitution without the requirement of any special majorities, so I can say to you unequivocally that the concerns raised by the Attorney General of British Columbia and the statement put out by the four western premiers do not have any concern in that respect with this bill. It does not change the constitutional amending formula one iota.

The bill provides that the government not be bound by the results of the decision. It does not provide that you are bound. It is silent on the point, so the government could technically bind itself, but that would have no effect on the legal ability to change the Constitution—at least that part of it that still resides in Great Britain.

Senator Flynn: I would not swallow that.

Senator Buckwold: To back up a bit, according to the information we have in the presentation by the Province of British Columbia, no constitutional changes which affect provinces could be made without the unanimous consent of all the provinces. Am I correct so far?

Hon. Mr. Reid: You are repeating their position.

Senator Buckwold: Is that correct?

Hon. Mr. Reid: That is what the letter says.

Senator Buckwold: Do you support that?

Hon. Mr. Reid: No, I do not. The Government of Canada has never admitted that unanimity is a requirement for changing the Constitution or at least that part of it that still resides in England.

Senator Buckwold: Has there ever been any instance in recent times of the Constitution being changed without unanimity?

The Chairman: If I may answer, in 1941 the Unemployment Insurance bill was made by resolution.

Senator Buckwold: I asked about recent times, or would you say that is recent?

The Chairman: At my age, that is recent!

Senator Flynn: I would say that up to 1949 you had always had the consent of the provinces. Unemployment Insurance was with the consent of all the provinces. The old age legislation also.

The Chairman: There was another one—the supplementary pension.

Senator Flynn: To the 1949 amendment there were some objections. Westminster, nevertheless, agreed to the 1949 amendment involving section 91.1.

Senator Godfrey: We are all aware of the technical legal position. What we are talking about is the reality, and the

[Traduction]

britanniques successifs nous aient indiqué qu'ils ne s'attachaient pas au contenu de l'adresse, il n'en demeure pas moins que pour modifier la Constitution du Canada, dans la mesure où cela concerne la répartition des pouvoirs, c'est la façon de procéder.

Le sénateur Godfrey: Faites-vous allusion à l'aspect réel ou technique?

L'honorable M. Reid: C'est la réalité. Chaque province peut modifier sa propre constitution, et le gouvernement fédéral la sienne, sans devoir obtenir de majorité particulière. Je puis donc dire sans équivoque que les préoccupations du procureur général de la Colombie-Britannique et la déclaration des quatre premiers ministres de l'Ouest ne concernent nullement le projet de loi. Elles ne changent pas d'un iota la formule d'amendement de la constitution.

Le projet de loi prévoit que le gouvernement n'est pas lié par les résultats de la décision. Il est silencieux sur ce point, de sorte que le gouvernement pourrait, d'un point de vue technique, se lier lui-même, mais cela n'aurait aucune incidence sur la capacité juridique de modifier la constitution, au moins en ce qui concerne la partie de celle-ci qui réside toujours en Grande-Bretagne.

Le sénateur Flynn: Vous ne me ferez pas croire cela.

Le sénateur Buckwold: Pour appuyer un peu la chose, selon les renseignements présentés par la province de Colombie-Britannique, aucune modification constitutionnelle touchant les provinces ne pourrait être faite sans le consentement unanime de l'ensemble de celles-ci. C'est bien cela?

L'honorable M. Reid: Vous reprenez leur position.

Le sénateur Buckwold: Est-ce bien cela?

L'honorable M. Reid: C'est ce que dit la lettre.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous d'accord?

L'honorable M. Reid: Non. Le gouvernement du Canada n'a jamais reconnu que l'unanimité était nécessaire pour modifier la constitution ou du moins la partie de celle-ci qui réside toujours en Angleterre.

Le sénateur Buckwold: N'y a-t-il pas eu récemment des cas où la constitution a été modifiée sans unanimité?

Le président: Si vous le permettez, avant 1941, le projet de loi sur l'assurance-chômage a été adopté par voie de résolution.

Le sénateur Buckwold: Mais récemment? A moins que vous ne jugiez que ce soit récent?

Le président: A mon âge, 1941, c'est récent.

Le sénateur Flynn: Je dirais que jusqu'en 1949, on a toujours eu le consentement des provinces. L'assurance-chômage a été adoptée avec le consentement de toutes les provinces. Et aussi la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

Le président: Il y en avait une autre, celle des pensions supplémentaires.

Le sénateur Flynn: Mais il y a eu des objections à la modification de 1949. Toutefois, Westminster était d'accord avec les modifications de 1949 concernant le paragraphe 91.1.

Le sénateur Godfrey: Nous sommes tous au courant de l'aspect technique de la position juridique. Nous parlons de la

[Text]

reality is that the provinces claim there must be unanimity until such time as an amending formula is worked out.

Hon. Mr. Reid: The reality is that there is no clear convention. It is possible to make an argument that indeed unanimity is required. It is equally possible to argue that unanimity is not required on the basis of historical fact. One argues that depending upon the position one wishes to take.

Senator Godfrey: If, for example, the premier of the Province of Manitoba withholds his consent, the federal government, under the provisions of this bill, could decide to go directly to the people with a referendum.

That is one of the things the Government of British Columbia is afraid will happen under this bill. Speaking personally, I am in favour of it. I think there are occasions when governments do not speak for the people. We do not want to be completely hamstrung. It might be politically more expedient for a government, instead of blundering ahead without the unanimous consent of the provinces, to conduct a referendum and go to Westminster with the results of that referendum. The government, of course, would have to be sure of winning the referendum.

Hon. Mr. Reid: That is a very valid point. The referendum instrument, as various governments have discovered, can be a very dangerous instrument. For example, only five of 36 referenda have carried in Australia. In the hypothetical case that you gave of one province withholding consent, the federal government might choose the wiser course of proceeding anyway without going through a referendum.

Senator Godfrey: It would depend on the province.

Hon. Mr. Reid: It would depend on a series of factors. Even if such a referendum were held, the results would not make one iota of difference in terms of the ability of the federal government to bring about the constitutional change.

Senator Godfrey: I can appreciate that. However, it might make all the difference in the world from the political point of view as to whether or not the government would go ahead.

Senator Flynn: In effect, Mr. Minister, what you are saying is that the sole purpose of this bill is not merely to have the facility to counter the referendum of the Province of Quebec. As I understood the original concept, the federal government wanted the means by which to counter an equivocal result coming out of the Quebec referendum. I thought that was the objective.

Hon. Mr. Reid: That was certainly the motive force. When I last appeared before your committee, there was some discussion about the definition of the term "Constitution." Perhaps I can read the definition as it then existed:

- (a) the customs, conventions and enactments that comprise the Constitution of Canada, and
- (b) the political and judicial institutions . . . of Canada;—

[Traduction]

réalité, elle est très simple: les provinces réclament l'unanimité tant qu'on n'aura pas trouvé une formule d'amendement.

L'honorable M. Reid: La réalité est qu'il n'y a aucune convention apparente. Il est possible d'arguer que l'unanimité est nécessaire. Il est également possible de démontrer le contraire en se fondant sur un fait historique. Tout dépend de la position qu'on veut bien prendre.

Le sénateur Godfrey: Si, par exemple, le premier ministre du Manitoba refusait son consentement, le gouvernement fédéral, aux termes de ce projet de loi, pourrait décider de s'adresser directement à la population par voie de référendum.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique craint justement que le bill permette qu'une telle situation ne se présente. Quant à moi, je suis en faveur. Je crois qu'il y a des occasions où les gouvernements ne parlent pas au nom de la population. Nous voulons conserver une certaine marge de manœuvre. Du point de vue politique, il pourrait être plus expéditif pour un gouvernement, plutôt que de commettre une bétise sans le consentement unanime des provinces, de tenir un référendum et de se présenter devant le Parlement de Westminster avec les résultats. Le gouvernement devrait naturellement être assuré de gagner ce référendum.

L'honorable M. Reid: C'est un point très valable. Le référendum, comme l'ont découvert divers gouvernements, peut être un instrument très dangereux. Par exemple, seulement cinq des trente-six référendums tenus en Australie ont donné gain de cause. Dans le cas hypothétique que vous donnez d'une province qui refuse son consentement, le gouvernement fédéral pourrait opter pour une façon plus sage de procéder, sans recourir à un référendum.

Le sénateur Godfrey: Cela dépendrait de la province.

L'honorable M. Reid: Cela dépendrait d'une série de facteurs. Même si un tel référendum avait lieu, les résultats ne feraient aucune différence en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement fédéral d'effectuer le changement constitutionnel.

Le sénateur Godfrey: Je peux en convenir. Toutefois, cela pourrait faire toute la différence au monde du point de vue politique, en ce sens que le gouvernement hésiterait peut-être à aller de l'avant.

Le sénateur Flynn: En effet, monsieur le ministre, ce que vous dites c'est que le seul objectif de ce projet de loi ne consiste pas simplement à trouver un moyen de contrer le référendum de la province de Québec. D'après ce que je saisis de l'idée initiale, c'est que le gouvernement fédéral voulait se prémunir contre tout résultat équivoque entraîné par le référendum du Québec. Je croyais qu'il s'agissait là de l'objectif.

L'honorable M. Reid: C'était certes le mobile. Lorsque j'ai comparu la dernière fois devant votre Comité, on avait discuté du mot «Constitution». Permettez-moi de vous lire la définition dans sa forme actuelle:

- a) Les coutumes, conventions et textes législatifs qui composent la Constitution du Canada, et
- b) les institutions et processus politiques et judiciaires du Canada;—

[Text]

It was suggested that this definition was far too wide. I undertook, both here and in the other place, to re-examine that cause, and as a result of that re-examination, my parliamentary secretary moved, during clause-by-clause study of the bill, to eliminate paragraph (b), thereby meeting the concerns expressed by the official spokesman of Her Majesty's loyal opposition, Miss MacDonald.

Senator Flynn: I am informed that she is not at all happy with the amendment.

Hon. Mr. Reid: Having done what she requested me to do at the time, I don't know what else I can do.

Senator Flynn: I doubt that that is what she asked. If in fact you had in mind only the Quebec situation, don't you think you could narrow the scope of this bill? It may be in the back of your mind, or in the back of the mind of the Honourable Mr. Lalonde, or Mr. Trudeau, to use this legislation for a purpose which you do not choose to divulge at this time.

Hon. Mr. Reid: I have always said that one possibility for the use of this instrument would be to seek the opinions of the people of Canada on a series of constitutional amendments which the federal government may wish to institute in terms of its own authority to do so. That is always a possibility.

Senator Flynn: In other words, to replace the consent of the provinces. These referenda would strengthen the federal government's resolution to Westminster.

Hon. Mr. Reid: As I pointed out earlier, that would be a very dangerous course for the federal government to take.

Senator Flynn: It depends on the circumstances.

Hon. Mr. Reid: As you have probably noticed, the Referendum Bill goes out of its way to ensure that provincial and federal political parties are treated equally. Provincial political parties are given equal status in terms of any decisions that are made under this measure.

If the federal government were to call a referendum under circumstances where it was not clear they would win, they would be involving themselves in a heavy gamble and, as has happened in England, they would pay heavily in the event they misjudge a situation.

Senator Flynn: If, as you say, it will not be used under difficult circumstances, why do you need it?

Hon. Mr. Reid: We need it because we require the instrument in terms of the province of Quebec.

Senator Flynn: If you need it only when the situation is clear, I question whether you need it at all.

Hon. Mr. Reid: We have included a five-year sunset clause to ensure that it expires in a period of time.

Senator Godfrey: The federal government in 1940 called a general election over the heads of the Government of the Province of Ontario and won it.

[Traduction]

On avait prétendu que cette définition était de loin trop étendue. J'ai entrepris, tant ici qu'à l'autre endroit, de réexaminer cet article; c'est ainsi que mon secrétaire parlementaire a proposé, au cours de l'étude article par article du projet de loi, d'éliminer l'alinéa b) apaisant ainsi les inquiétudes formulées par le porte-parole officiel de l'opposition de Sa majesté, mademoiselle MacDonald.

Le sénateur Flynn: On m'a dit qu'elle n'était pas très heureuse de l'amendement.

L'honorable M. Reid: Ayant fait ce qu'elle me demandait, je ne vois pas ce que je peux faire d'autre.

Le sénateur Flynn: Je doute que ce soit ce qu'elle a demandé. Si de fait vous songiez exclusivement à la situation du Québec, ne croyez-vous pas que vous pourriez limiter la portée de ce projet de loi? Peut-être songez-vous, ou l'honorable M. Lalonde ou encore M. Trudeau, à vous servir de cette mesure législative à des fins que vous préférez ne pas divulguer pour l'instant.

L'honorable M. Reid: J'ai toujours dit qu'une des possibilités d'utilisation de ce texte consisterait à sonder l'opinion de la population canadienne sur une série d'amendements constitutionnels que le gouvernement fédéral désirerait peut-être instituer de sa propre initiative. C'est toujours une possibilité.

Le sénateur Flynn: Autrement dit, de remplacer le consentement des provinces. Ces référendums renforceraient la résolution que le gouvernement fédéral soumettrait à Westminster.

L'honorable M. Reid: Comme je l'ai déjà souligné, ce serait très dangereux pour le gouvernement fédéral.

Le sénateur Flynn: Cela dépend des circonstances.

L'honorable M. Reid: Comme vous l'avez probablement remarqué, le projet de loi sur le référendum s'écarte de son chemin lorsqu'il s'agit d'assurer que les partis politiques provinciaux et fédéraux soient traités sur un pied d'égalité. Les partis politiques provinciaux ont le même statut en ce qui concerne les décisions prises conformément à cette mesure législative.

Si le gouvernement fédéral décidait d'un référendum dans une situation où il ne serait pas sûr de gagner, il en résulterait une vraie partie de poker, et comme ce fut le cas en Angleterre, toute erreur d'appréciation se paierait très cher.

Le sénateur Flynn: Mais si, comme vous le dites, nous n'en faisons pas usage dans les cas graves, quel besoin en a-t-on?

L'honorable M. Reid: Nous en avons besoin à cause de la province du Québec.

Le sénateur Flynn: Si vous en avez besoin seulement alors que tout est clair, je repose la question de savoir quelle en est l'utilité.

L'honorable M. Reid: Nous avons inclus une clause d'expiration après cinq ans, pour nous assurer qu'il n'ait pas une durée de vie illimitée.

Le sénateur Godfrey: En 1940, le gouvernement fédéral a décidé des élections générales malgré l'avis contraire de l'Ontario et les a gagnées.

[Text]

Hon. Mr. Reid: The point you make is well taken, senator. It seems to me that if the federal government wanted to pull a fast one on the provinces, the time to do so is in terms of a general election. A general election takes in a variety of causes and issues. A government requires only 42 or 43 per cent of the vote to win. In the case of the Parti Québécois, they got only 41 per cent. Yet, they have a substantial majority. Under a referendum, one must win at least 50 per cent plus one. It is a much more difficult thing, and it means that the government must have a wider range of allies in order to get its vote up to that level. Traditionally, a referendum question was answered in terms of a "yes" or a "no."

Under those circumstances, it seems to me that the concerns which have been expressed are legitimate, but they do not really focus on this bill. They focus on techniques that might be developed as part of an amending formula, which we now do not have. They do not focus on the concerns with which this bill deals.

Senator Flynn: At about the time Bill C-60 was brought down, one of the newspapers suggested very clearly that the referendum system could be used to achieve constitutional reform, thereby eliminating the need for an amending formula.

Hon. Mr. Reid: It could conceivably be used for that. As I suggested earlier, we would want to consider using it in the event we brought down the son of Bill C-60. That might be an appropriate use for it.

Senator Flynn: Do you have any information that there will be a son of Bill C-60?

Hon. Mr. Reid: There will be, but I am not sure when the birth will take place. I am not even sure that it is going to be a son. It may be a daughter.

Senator Flynn: It seems to me that the main problem we have with this bill is the fact that it was first introduced as something that the government needed to counter the Quebec referendum in the event that it was equivocal in question or result. For that reason, I do not see why you cannot restrict it to that very question.

Hon. Mr. Reid: In the booklet entitled "Canada Referendum Bill: an explanation" it was pointed out that it could be used in the event of a constitutional confrontation. The possibility of that type of use was never hidden. Indeed, it was made explicit. While the force that caused this bill to come forward was certainly not specifically constitutional in that sense, the fact was that once we had decided to bring forward in response to the referendum of the Parti Québécois, we did not shrink from the idea that it might be used in respect of constitutional questions. We regard this as a possibility. We have been looking for ways by which to provide direct input, for example, into the constitutional provisions of Bill C-60, and this would certainly allow for that.

Senator Flynn: The fact that I or any other member of Parliament may be in favour of giving the federal government

[Traduction]

L'honorable M. Reid: Voilà une très bonne réponse, sénateur. J'ai l'impression que si le gouvernement fédéral voulait prendre de court les provinces, ce serait en faisant usage des élections générales. Les élections générales mettent en cause pas mal d'éléments divers. Et le gouvernement n'a besoin que de 42 p. 100 ou 43 p. 100 des suffrages pour l'emporter. En ce qui concerne le Parti Québécois, il n'en rassemble que 41 p. 100. Ce qui représente quand même une bonne majorité. Dans le cas du référendum, on a besoin d'au moins 50 p. 100 plus une voix. Cela rend l'affaire un peu plus difficile, et cela signifie que le gouvernement a besoin d'un bloc d'aliés plus fort pour l'emporter. Traditionnellement la question du référendum était une question à laquelle on répondait par oui ou par non.

Dans ces circonstances, il me semble que les craintes exprimées sont tout à fait légitimes, mais qu'elles ne portent pas réellement sur ce bill. Elles concernent des dispositions qui pourraient être incluses dans une formule d'amendement, dont nous ne disposons pas encore. Elles ne traitent pas véritablement de l'objet de ce bill.

Le sénateur Flynn: A l'époque où le Bill C-60 a été présenté, un journal a suggéré carrément que l'on fasse usage du référendum en matière de réforme constitutionnelle, ce qui permettrait d'éviter la formule de l'amendement.

L'honorable M. Reid: Effectivement ça pourrait se faire. Comme je l'ai déjà dit, nous envisagerions d'en faire un tel usage si nous propositions un successeur au Bill C-60. Ce serait effectivement un bon usage.

Le sénateur Flynn: Est-il question de proposer un successeur au Bill C-60?

L'honorable M. Reid: Je crois que oui, mais je ne suis pas certain quant à la date de naissance de cet héritier. Je ne sais pas non plus s'il sera héritier ou héritière.

Le sénateur Flynn: Je crois que le problème essentiel en ce qui concerne ce bill, est qu'il a d'abord été proposé pour permettre au gouvernement de contrecarrer un référendum du Québec dans le cas où celui-ci resterait ambigu quant à la question ou à la réponse. C'est la raison pour laquelle je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas le limiter à cette question elle-même.

L'honorable M. Reid: Dans la brochure intitulée «Le projet de loi sur le référendum au Canada: une explication» il est précisé qu'on puisse en faire usage en cas de conflit relatif à la Constitution. Cette possibilité d'application n'a jamais été tenue secrète. Elle a plutôt été étalée au grand jour. Il est certain d'une part que la raison d'être de ce bill n'était pas d'ordre particulièrement constitutionnel, mais quand on eu décidé de l'opposer au référendum du parti québécois, nous n'avons pas reculé devant l'idée d'en faire un usage plus général à propos de questions constitutionnelles. À nos yeux cela reste possible. Nous avons cherché à contribuer directement par exemple, à l'aménagement des dispositions constitutionnelles du bill C-60, ce qui justement dans ce cadre-là nous serait permis.

Le sénateur Flynn: Que moi ou d'autres députés aient pu vouloir donner au gouvernement fédéral le pouvoir d'utiliser le

[Text]

the authority to use the referendum instrument to counter the Quebec referendum does not necessarily mean that we want the government to have the power to use the referendum instrument for other purposes. If I vote against your bill, you will say I am against giving the government the opportunity to correct the Quebec referendum, and that is a very powerful political argument under the circumstances. But it is unfair to Parliament; it is unfair to members of Parliament.

Hon. Mr. Reid: That is certainly a response that one would be tempted to make, if you move that way.

Senator Godfrey: It is only unfair to people like Senator Flynn, who are opposed to using the referendum for other purposes.

Senator Flynn: If it is to be used for other purposes, then it is certainly legitimate for me to be opposed to giving the government that power, as a sort of blank cheque.

The Chairman: Senator Flynn does not object to Alberta separating; it is Quebec!

Senator Flynn: I would extend it to Alberta. Mind you, I don't want them to go. I need their oil.

Senator Godfrey: I really believe it will be impossible to get ten provinces ever agreeing on an amending formula. We should therefore have some machinery in effect that would enable us to go over their heads to the people directly.

Senator Flynn: Let us solve one problem at a time. These omnibus bills are too complex.

Senator Godfrey: It is just a framework bill.

Hon. Mr. Reid: Let me just read from this book, "Canada Referendum Bill: an explanation," from the second paragraph on the first page. It reads as follows:

The Quebec government now proposes to consult directly with the people of Quebec on their constitutional future. While the federal government continues to believe that our representative institutions are well placed to deal with complex constitutional questions, it believes that the Parliament of Canada should also be equipped to authorize such direct consultations should there be ambiguity or uncertainty about the will of the Quebec people. In addition, the Government believes Parliament may wish the entire population to be consulted on future proposals for constitutional change.

Senator Flynn: Well, I am against the addition.

Hon. Mr. Reid: I want to make the point that this is a consultative mechanism. It is not binding. It is separate and apart from any amending formula. They are not linked together through this legislation. The only way they could be linked together would be if we came to an agreement that that indeed was going to be part of an amending formula.

[Traduction]

référendum pour contrecarrer le référendum du Québec, ne signifie pas nécessairement que nous désirions voir le gouvernement en faire usage à d'autres fins. Si je vote contre l'adoption du bill, vous direz que je suis opposé à ce que le gouvernement puisse apporter un correctif au référendum québécois, et dans la situation actuelle j'y vois un argument politique de poids. Mais c'est à mon avis injuste à l'endroit du Parlement, injuste à l'endroit des députés.

L'honorable M. Reid: Voilà certainement une réponse que l'on serait tenté de faire, si c'est ce dont vous avez l'intention.

Le sénateur Godfrey: Cela resterait injuste envers des gens comme le sénateur Flynn, qui sont opposés à ce que l'on fasse usage du référendum à d'autres fins.

Le sénateur Flynn: Dans ce cas-là je pense que je serais également habilité à refuser de déléguer ces pouvoirs au gouvernement comme par blanc-seing.

Le président: Le sénateur Flynn ne voit rien à redire à ce que l'Alberta fasse sécession. Mais c'est du Québec qu'il s'agit.

Le sénateur Flynn: J'aimerais qu'on y inclue l'Alberta. Ou plutôt non, excusez-moi ce n'est pas ce que je veux, j'ai besoin de leur pétrole.

Le sénateur Godfrey: Je suis sincèrement convaincu qu'il sera impossible d'accorder les provinces sur une formule d'amedement. Nous devrions par conséquent disposer d'un mécanisme qui nous permettrait d'atteindre directement la population sans passer par leur entremise.

Le sénateur Flynn: Attaquons-nous à un problème à la fois. Ces projets de loi omnibus sont trop complexes.

Le sénateur Godfrey: Ce projet de loi ne fait qu'établir des structures.

L'honorable M. Reid: J'aimerais lire un extrait de cet ouvrage intitulé «Exposé du projet de loi sur le référendum au Canada», au deuxième paragraphe, à la première page. L'extrait est le suivant:

Le gouvernement du Québec suggère maintenant de consulter directement sa population sur son avenir constitutionnel. Bien que le gouvernement fédéral continue de croire que nous possédons les institutions représentatives aptes à débattre les questions d'ordre constitutionnel complexes, il croit également que le Parlement canadien devrait être lui aussi en mesure d'autoriser de telles consultations directes dans l'éventualité où la volonté de la population québécoise ne puisse s'exprimer clairement. En outre, le gouvernement estime que le Parlement puisse souhaiter que toute la population soit consultée sur des propositions de changements constitutionnels.

Le sénateur Flynn: Je suis contre cet ajout.

L'honorable M. Reid: J'aimerais souligner qu'il s'agit d'un mécanisme de consultation qui ne lie pas les parties. On ne saurait le comparer à une formule de modification. Ces points ne sont pas regroupés à l'intérieur de cette loi. Ils pourraient l'être si nous nous entendions pour dire qu'ils devraient faire partie d'une formule de modification.

[Text]

Senator Flynn: Suppose this bill does not go through Parliament before dissolution. Suppose in the next session of the new Parliament you have to pass a bill in order to correct a Quebec referendum after it has taken place, because the question is ambiguous. Suppose the result is indecisive. In such circumstances you would have no problem in getting a specific bill through Parliament on that issue. So I wonder if you really need this simply for the election.

Hon. Mr. Reid: We will have, from a technical point of view, considerable difficulties if we do not get the bill through before dissolution.

Senator Flynn: Why?

Hon. Mr. Reid: Because, if we wished to have a referendum election under our proposals, the Chief Electoral Officer has told us that he would require six months from the date of passage to put the machinery in place, to print the forms, to educate his returning officers and to make sure he could handle it appropriately.

Mr. Lévesque has indicated that he is now thinking in terms of having his referendum within four months of a federal general election. That means that, if indeed we felt it was required to have a response to the Quebec legislation, we would be hamstrung in terms of time. There would be a considerable delay before we could wheel our artillery up to the front.

Senator Flynn: But you do not want to go too quickly after the Quebec referendum.

Hon. Mr. Reid: The point is well taken, but it seems to me that you would not want to find yourself after a Quebec referendum, irrespective of the result, unable to move because both hands were still tied behind your back.

Senator Flynn: At any rate, we have to assume under the circumstances that the Quebec referendum will not be clear. We have to assume that there will be something wrong with it, because, as you stated before, if the question is clear and the answer is clear you will not have to hold another referendum.

Hon. Mr. Reid: That is correct. It is our hope that this piece of legislation will never have to be used.

Senator Flynn: For that purpose.

Hon. Mr. Reid: For that purpose or, indeed, for any other purpose.

Senator Wagner: Mr. Minister, in order to help Senator Flynn and others who share his opinion, would it be possible to break Bill C-9 into two pieces of legislation, one concerning the Quebec referendum and the other concerning the rest? Since you have indicated a certain urgency for the Quebec aspect in view of the six months delay, we could push that through without any difficulty. The second part of the legislation could then come through later.

Hon. Mr. Reid: I suppose, technically, it would be possible to do that, but my concern is that I have made a commitment

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Supposons que ce projet de loi ne soit pas adopté par le Parlement avant sa dissolution. Supposons qu'au cours de la première session de la nouvelle législature, nous soyons forcés d'adopter un projet de loi pour réagir à un référendum au Québec dont la question serait ambiguë. Si les résultats n'étaient pas catégoriques, vous n'auriez pas de difficulté à faire adopter par le Parlement un projet de loi sur cette question. Je me demande donc si nous avons besoin de cette loi simplement pour les élections.

L'honorable M. Reid: Au niveau technique, nous éprouvons des difficultés considérables si le projet de loi n'est pas adopté avant la dissolution.

Le sénateur Flynn: Pourquoi?

L'honorable M. Reid: Parce que si, comme nous le proposons, nous tenions un référendum, le directeur général des élections nous a dit qu'il faudrait compter six mois à partir de l'adoption de la loi pour mettre le mécanisme en marche, imprimer les bulletins, former ses présidents d'élection et s'assurer qu'il peut s'acquitter adéquatement de ses fonctions.

M. Lévesque a indiqué qu'il songeait à tenir son référendum dans les quatre mois suivant des élections générales fédérales. Cela signifie que si nous jugions vraiment nécessaire de réagir à la loi québécoise, nous serions pris de court. Il faudrait attendre très longtemps avant de pouvoir lancer notre armée.

Le sénateur Flynn: Mais vous ne voulez pas agir trop vite après le référendum au Québec.

L'honorable M. Reid: Je le reconnais, mais il me semble que vous ne voudriez pas vous retrouver, après un référendum au Québec, quels que soient les résultats, dans une situation où vous seriez incapables de réagir parce que vous auriez les mains liées.

Le sénateur Flynn: Dans les circonstances, il nous faut absolument supposer que les résultats du référendum au Québec ne seront pas clairs. Nous devons supposer qu'il y aura des anicroches car, comme vous l'avez déjà dit, si la question et la réponse sont claires, vous n'aurez pas besoin de tenir un autre référendum.

L'honorable M. Reid: C'est exact. Nous espérons ne jamais devoir recourir à cette loi.

Le sénateur Flynn: A cette fin précise.

L'honorable M. Reid: A cette fin et à n'importe quelle autre.

Le sénateur Wagner: Monsieur le ministre, pour venir en aide au sénateur Flynn et à ceux qui partagent son opinion, serait-il possible de diviser le bill C-9 en deux projets de loi: un qui concernerait le référendum au Québec et l'autre qui regrouperait les autres dispositions. Étant donné que vous avez indiqué que la question du Québec était urgente à cause de cette période de six mois, nous pourrions adopter le premier texte de loi sans difficulté. Il ne nous resterait ensuite qu'à nous occuper des autres dispositions.

L'honorable M. Reid: Je suppose qu'il serait techniquement possible de le faire, mais le problème est que je me suis engagé

[Text]

on behalf of the government that the referendum legislation before you would only be used for constitutional questions. To that end we have developed a technique of having framework legislation and then, when the question is to be asked, bringing it down to the House and the Senate in the form of a resolution.

My concern is that once we open the door to bringing in a bill with a question, or to making any changes that you might want, then the door is open to a wider use of the legislation. Therefore, I have tended to resist that suggestion of splitting it up, because to do it as you suggest would be to bring in a second bill. I want to avoid that at all costs, because I have no desire to see referenda held on anything but constitutional matters.

So we are reasonably concerned about the questions that are raised but we feel, with the changes in the definition of "Constitution" that we have made, we have gone some considerable steps toward meeting the concerns that have been expressed about the broad limits of the definition of "Constitution" which we originally incorporated in the bill.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I am having difficulty relating what the minister read from the booklet, "Canada Referendum Bill: and explanation," to what we see in the bill itself in clause 3(1). He quoted from the booklet as follows:

In addition, the Government believes Parliament may wish the entire population to be consulted on future proposals for constitutional change.

In clause 3(1) it is indicated that a question could be put to the electors of Canada or one or more provinces. If you are limiting it to one more provinces, how does that relate to the entire population of Canada?

Hon. Mr. Reid: That provision, senator, permits us to have a referendum in one province, two provinces, three provinces, four provinces, ten provinces, ten provinces plus the Territories. However, it can be made as specific or as narrow as the case may require.

Senator Buckwold: That does not seem to tie in with your objective of having the entire population consulted.

Hon. Mr. Reid: There are two purposes involved here, senator. The first is a response to the Quebec situation, and that would not be a very wise question to put to the total Canadian people in my opinion. If you asked them the question, "Would you give us a mandate to negotiate sovereignty association?", that would be meaningful in Quebec but not in Alberta or in Manitoba. I would not want to have my hands bound by being forced to put the same question across the country.

On the other hand, I can see us asking a question of nine provinces as a result of a particular set of circumstances in Quebec. All this clause does, then, is allow us the flexibility of being able to design the referendum to ask questions of people who have an interest in them. It may not be necessary to have

[Traduction]

au nom du gouvernement à n'utiliser le projet de loi sur le référendum qui est devant vous que pour des questions constitutionnelles. À cette fin, nous avons tenté de nous doter d'une loi cadre et, lorsque la question sera posée, nous la soumettrons à la Chambre et au Sénat sous forme de résolution.

Le problème est que lorsque vous déposez un projet de loi pour poser une question ou pour apporter les modifications que vous souhaitez, la loi risque d'être utilisée à d'autres fins. Par conséquent, j'ai hésité à diviser le projet de loi parce qu'il nous faudrait par la suite en déposer un deuxième. Je veux l'éviter à tout prix parce que je ne veux pas qu'on tienne des référendums sur tout excepté des questions constitutionnelles.

Nous sommes donc raisonnablement préoccupés par les questions soulevées mais nous croyons qu'avec les modifications que nous avons apportées à la définition de «Constitution», nous avons fait un pas en avant pour tenir compte des inquiétudes qui ont été exprimées à propos de la portée étendue de la définition de Constitution que nous avons incorporée au projet de loi à l'origine.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'ai des difficultés à rattacher la citation que le ministre nous a lue dans la brochure «Exposé du projet de loi sur le référendum au Canada» aux dispositions du paragraphe 3(1) du projet de loi lui-même. Il a cité dans la brochure ce qui suit:

En outre, le gouvernement croit que le Parlement pourrait désirer que tous les électeurs soient consultés quant aux futures propositions de modification de la constitution.

Le paragraphe 3(1), indique qu'une question pourrait être posée à tous les électeurs du Canada ou seulement dans une ou plusieurs provinces. Si vous ne posez la question qu'à une ou plusieurs provinces, comment les résultats peuvent-ils être représentatifs de l'opinion de tous les Canadiens?

L'honorable M. Reid: Cette disposition, monsieur le sénateur, nous permet de tenir un référendum dans une province, deux provinces, trois provinces, quatre provinces ou dix provinces et dans les Territoires. Cependant la question posée peut être aussi précise ou aussi étroite, que nécessaire.

Le sénateur Buckwold: Cela ne semble pas s'insérer dans votre objectif de consulter toute la population.

L'honorable M. Reid: On vise ici deux buts, monsieur le sénateur. D'abord, il s'agit de réagir à la situation au Québec et, d'après moi, il ne serait pas très sage de poser cette question à tous les Canadiens. Si vous leur demandiez la question: «Nous mandateriez-vous pour négocier la souveraineté-association?», cette question serait significative au Québec, mais pas en Alberta ou au Manitoba. Je ne voudrais pas avoir les mains liées et être forcé de poser toujours les mêmes questions dans tout le pays.

Par contre, il m'est plausible de poser une question aux neuf provinces à la suite de ce qui arriverait au Québec. Par conséquent, cet article nous accorde la souplesse nécessaire pour que, dans le référendum, nous puissions poser des questions qui intéressent certaines personnes. Il ne sera peut-être

[Text]

a national referendum, but I can see that a question might be of interest to particular provinces, say Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia.

Senator Buckwold: I am not arguing that. I am just trying to relate what you have said in your publication here about the total population being consulted and the fact that in the bill you say something entirely different. The bill does not say the same thing. I am trying to relate the two things.

Hon. Mr. Reid: I am sorry. The bill allows you to have it in one province, which is the smallest unit, or in ten provinces and two Territories, which is the largest unit.

Senator Buckwold: What I am trying to get at is that obviously this is going to be used for a provincial unit. It is going to be used for a vote in a provincial jurisdiction, if necessary.

Hon. Mr. Reid: Yes. We use the expression "the electors of Canada or of one or more provinces"; so we have targeted our groups, the minimum being a province.

Senator Buckwold: Again we get back to the fundamental idea that in your opinion this would not be a means of overriding a provincial government on a constitutional amendment.

Hon. Mr. Reid: The argument has been made, but I have never been able to understand it. I would say, perhaps, that if she had the referendum legislation that exists in the province of Quebec one might make that argument. You certainly cannot make that argument, however, with this piece of legislation.

The second point I would like to make is that given the structure of this legislation, and the powers that it gives to the provincial parties, one should look at it from the point of view of what actually happens in referenda in other countries. Even in California, which has more referenda than any other North American community, very few of them pass. In Australia there have only been 35 or 36. In Britain right now I think it is only one for three. These are very, very cautions instruments.

Senator Flynn: Sometimes you want to lose referenda.

Hon. Mr. Reid: That is a good point, too; but the point I am making is that I do not see this as an instrument for running roughshod over provinces that are determined not to agree.

Senator Buckwold: Then this leads, really, into the British Columbia position that we are considering today. Can you allay any fears that the provinces may have that their concerns, as expressed in this letter, are real?

Hon. Mr. Reid: I think that is a common misconception with regard to referenda. People look upon them, at least in our political society, as something strange and exotic. They do

[Traduction]

pas nécessaire de tenir un référendum au niveau national, mais je peux m'imaginer qu'une question puisse intéresser certaines provinces, comme par exemple le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Le sénateur Buckwold: Bien sûr. J'essaie seulement de faire un lien entre ce que j'avais lu dans la publication que vous nous avez présentée sur la consultation de tous les Canadiens et le fait que dans le projet de loi, vous énoncez un principe totalement différent. Le projet de loi ne dit pas la même chose. J'essaie de faire un lien entre ces deux questions.

L'honorable M. Reid: Je suis désolé. Le projet de loi permet de tenir un référendum au moins dans une seule province, ou au plus dans les dix provinces et les deux territoires.

Le sénateur Buckwold: J'essaie d'en arriver à faire dire que le projet de loi sera évidemment utilisé dans une province. Il servira à tenir un vote dans une province au besoin.

L'honorable M. Reid: Oui. Nous utilisons l'expression «aux électeurs du Canada ou de toute province». Nous avons ainsi cerné nos groupes dont le plus petit est une province.

Le sénateur Buckwold: Encore une fois, nous retournons à l'idée fondamentale voulant que d'après vous, cet article ne serait pas un moyen d'outrepasser les droits d'un gouvernement provincial sur un modificatif à la constitution.

L'honorable M. Reid: Cet argument m'a été présenté, mais je n'ai jamais été capable de le comprendre. Je pourrais peut-être dire que si nous avions la loi sur le référendum de la province de Québec, cet argument serait plausible. Cependant, il est indéfendable dans le cadre du présent projet de loi.

Deuxièmement, j'aimerais ajouter que, compte tenu de la structure du projet de loi, et des pouvoirs qu'il confère aux partis provinciaux, on devrait l'étudier du point de vue de ce qui se produit lors des référendums tenus dans d'autres pays. Même en Californie, où il se tient plus de référendums que dans toute autre communauté en Amérique du Nord, très peu reçoivent l'assentiment de la population. En Australie, il n'y en a eu que 35 ou 36. En Grande-Bretagne en ce moment, je crois que la proportion n'est que de un sur trois. Ce sont là des instruments qu'on utilise avec beaucoup, beaucoup de prudence.

Le sénateur Flynn: Il arrive parfois que vous vouliez perdre un référendum.

L'honorable M. Reid: C'est un fait, mais j'insiste sur le fait que je ne considère pas que le projet de loi soit un instrument permettant de traiter cavalièrement les provinces déterminées à ne pas l'accepter.

Le sénateur Buckwold: Par conséquent, ceci nous amène en réalité à la position de la Colombie-Britannique que nous étudions aujourd'hui. Pouvez-vous apaiser les craintes possibles des provinces quant à la réalité de leurs préoccupations telles qu'exprimées dans cette lettre?

L'honorable M. Reid: Je crois qu'il s'agit là d'un malentendu qui surgit fréquemment en ce qui a trait aux référendums. Les gens les considèrent, à tout le moins dans notre

[Text]

not understand how they operate in other jurisdictions where they have them, and there is therefore a tendency to see them as a new weapon for accomplishing things that might ordinarily not be accomplished. I do not see them that way at all. I see them as being a very sharp, two-edged sword. If they are used in an aggressive way it is not clear whose head will be cut off.

Senator Flynn: Anyway, you do not sustain the viewpoint of Senator Godfrey, who wants you to have this tool.

Senator Godfrey: I just told you that the bill is not right. If in fact what you say is correct, you had better go back to the drawingboard, make some corrections and produce a new bill. The way I read it, I do not agree with it. I am not suggesting that from the practical point of view everything you have said is wrong. We are talking about technicalities and principles.

Hon. Mr. Reid: Yes. Well, I want to make it crystal clear that we envisage the bill being used primarily in the case of Quebec. We do see a possible role for it in terms of constitutional change. For example, we had 10 governments agree on a series of constitutional changes such as we are currently discussing. It might be a useful thing, if all governments were agreed, to have a referendum to kind of put a popular stamp on it.

Senator Godfrey: I would not agree with that, for the reasons you mentioned a few minutes ago.

Hon. Mr. Reid: It is a potential thing. I have always regarded this particular bill as potentially dangerous. I have no desire to see it used against me.

Senator Flynn: Well, you may not be there when it is used.

Hon. Mr. Reid: Miracles may happen, senator, yes. But you are right.

Senator Flynn: Well, of course, I mean by accident, if you will. I would rather call it an accident than a miracle.

Hon. Mr. Reid: There is a limit of five years on the bill.

Senator Asselin: What will happen if the crisis is not solved? That is if there is any crisis. I, of course, do not think there is a crisis in Canada, though people—let us say the politicians—have built it up.

Hon. Mr. Reid: Well, as a politician like yourself, senator, my only comment would be that I would hope that in five years this will not have been used, that in five years the need for it will be seen to have disappeared, and it will not be renewed.

Senator Flynn: Well, your other purpose will still be valid in five years.

Hon. Mr. Reid: If it were still to be valid in five years, then we might want to bring in a different bill.

[Traduction]

régime politique, comme étant quelque chose d'inhabituel et d'étranger. Ils ne comprennent pas le fonctionnement des référendums dans les autres états qui ont adopté ce mode de consultation et par conséquent, ils ont tendance à les considérer comme étant un nouvel instrument permettant d'atteindre des buts qui ne le seraient pas habituellement. Je ne partage pas du tout cette opinion. Pour moi les référendums sont une arme à deux tranchants. Si l'on s'en sert d'une façon trop serrée, on ne sait pas qui perdra.

Le sénateur Flynn: De toute façon, vous ne partagez pas le point de vue du sénateur Godfrey qui voudrait que vous vous dotiez de cet instrument.

Le sénateur Godfrey: Je viens à vous dire que le projet de loi n'est pas bien conçu. Si ce que vous dites est vrai, vous devriez aller corriger votre projet et en présenter un nouveau. Comme je le comprends, je ne peux pas l'accepter. Je ne dis pas que d'un point de vue pratique, tout ce que vous avez dit est faux. Nous discutons ici des aspects techniques et des principes.

L'honorable M. Reid: En effet. Je veux que vous compreniez bien que nous prévoyons utiliser ce projet de loi principalement au Québec. Nous y voyons une application possible dans le cadre des modifications à la Constitution. Par exemple, nous avons obtenu l'assentiment des dix gouvernements sur une série de modifications à la Constitution telles que ceux dont nous discutons présentement. Il serait peut-être utile, si tous les gouvernements étaient d'accord, d'avoir un référendum pour approuver ces mesures.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas d'accord, pour les raisons que vous avez mentionnées il y a quelques minutes.

L'honorable M. Reid: C'est une possibilité. J'ai toujours considéré ce projet de loi comme une arme dangereuse. Je n'ai aucun désir de la voir pointée contre moi.

Le sénateur Flynn: Eh bien vous ne serez peut-être pas là lorsqu'elle sera utilisée.

L'honorable M. Reid: Il peut y avoir des miracles, sénateur. Mais vous avez raison.

Le sénateur Flynn: Évidemment, je veux dire par accident. J'appellerais cela plutôt un accident qu'un miracle.

L'honorable M. Reid: Il y a une limite de cinq ans pour le projet de loi.

Le sénateur Asselin: Qu'est-ce qui se produira si, éventuellement, le problème n'est pas résolu? Bien entendu, je suis d'avis qu'il n'y a pas de problème au Canada, même si les gens—disons les hommes politiques—en ont créé un.

L'honorable M. Reid: Pour un homme politique comme vous, sénateur, je ne puis qu'espérer que, d'ici cinq ans, on ne l'aura pas utilisée, c'est-à-dire que dans cinq ans le besoin en sera disparu et qu'il ne sera pas renouvelé.

Le sénateur Flynn: Votre autre objectif serait encore valable dans cinq ans.

L'honorable M. Reid: S'il était encore valable dans cinq ans, nous aimerions peut-être proposer un projet de loi différent.

[Text]

Senator Flynn: It would be hard to have a better bill for those purposes other than the ones you have here.

Hon. Mr. Reid: Well, there are some things that we might take out.

Senator Flynn: Anyway, I would say that you are more convinced than convincing.

Hon. Mr. Reid: One cannot expect 100 per cent.

Senator Flynn: I agree with that.

Senator Asselin: You might hold one or two or three referenda during this period of five years.

Hon. Mr. Reid: You could have one a month, I expect, if you wanted to.

Senator Asselin: Would you introduce this question to the House of Commons by way of resolution instead of by Order in Council?

Hon. Mr. Reid: We intend to introduce the question that would be asked.

Senator Asselin: Would you get an Order in Council first?

Hon. Mr. Reid: Yes.

Senator Asselin: And would you introduce this Order in Council by way of resolution or motion?

Hon. Mr. Reid: It would be a draft Order in Council that would be brought down to the House in the form of a resolution. It would then be debated by the House for 40 hours.

Senator Asselin: Would it go before a committee of the House?

Hon. Mr. Reid: No. After the Commons, it could then be debated a further 40 hours in the Senate, and after passage it would be issued in the form of a proclamation.

Senator Asselin: This is the problem we face now. It depends upon how you are going to introduce this Order in Council, whether by way of resolution or motion. You will not refer this matter to a committee of the House, so there would be no discussion in committee.

Hon. Mr. Reid: Well, it seems to me that there is usefulness in a committee when one is dealing with a bill like this, but if one is dealing with a question that says, "Are you in favour of separation in the province of Quebec?" there is not too much that a committee can do that the political people already are not able to do.

Senator Asselin: You can call experts on the meaning of the question.

Hon. Mr. Reid: Well, I do not think, really, that experts are needed to tell me what the question means.

Senator Asselin: Suppose you were not satisfied with the form of the question that the government of Quebec is supposed to ask the people with regard to sovereignty association. If you want to know the meaning of "sovereignty association",

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Il serait difficile d'avoir, pour les autres objectifs, un meilleur projet de loi que celui que vous avez ici.

L'honorable M. Reid: Il y a certaines choses que nous pourrions supprimer.

Le sénateur Flynn: De toute façon, j'oserais dire que vous êtes plus convaincu que convaincant.

L'honorable M. Reid: On ne saurait s'attendre à 100 sur 100.

Le sénateur Flynn: J'en conviens.

Le sénateur Asselin: Vous pourriez tenir un ou deux ou trois référendums au cours de cette période de cinq ans.

L'honorable M. Reid: Vous pourriez en avoir un par mois, je suppose, si vous le désiriez.

Le sénateur Asselin: Présenteriez-vous cette question à la Chambre des communes par une résolution au lieu d'un décret en conseil?

L'honorable M. Reid: Nous avons l'intention de présenter la question qui sera posée.

Le sénateur Asselin: Obtiendriez-vous un décret en conseil en premier lieu?

L'honorable M. Reid: Oui.

Le sénateur Asselin: Déposeriez-vous ce décret en conseil par résolution ou par motion?

L'honorable M. Reid: Ce serait un projet de décret en conseil qui serait déposé à la Chambre sous forme de résolution. Elle serait alors débattue par la Chambre pendant 40 heures.

Le sénateur Asselin: Serait-elle étudiée par un comité de la Chambre?

L'honorable M. Reid: Non. Après le débat en Chambre, la résolution serait discutée pendant 40 heures au Sénat, et après adoption, il y aura lancement d'une proclamation.

Le sénateur Asselin: C'est le problème que nous envisageons actuellement. Tout dépend de la façon dont vous allez présenter le décret en conseil, que ce soit par résolution ou par motion. Vous ne renverrez pas cette question à un comité de la Chambre; donc, il n'y aura pas de discussion en comité.

L'honorable M. Reid: Mais il me semble qu'il est utile de discuter d'un tel projet de loi en comité, mais s'il s'agit d'une question comme: «Êtes-vous en faveur de la séparation de la province de Québec?» le comité ne peut pas faire beaucoup plus que ce que les hommes politiques n'ont pas déjà fait.

Le sénateur Asselin: Vous pouvez faire appel à des spécialistes pour discuter du sens de la question.

L'honorable M. Reid: Je ne crois pas vraiment qu'il soit nécessaire de faire appel à des spécialistes pour me dire ce que signifie la question.

Le sénateur Asselin: Supposons que vous n'êtes pas satisfaits de la formulation de la question que le gouvernement du Québec a l'intention de poser à la population au sujet de la souveraineté-association. Si vous désirez connaître le sens de

[Text]

you can call experts before the committee and ask to give the members of the committee their views on this idea of sovereignty association. But can you, by yourselves, decide that this is not a fair question to be asked of Quebecers?

The Chairman: Do you know of any experts on sovereignty association?

Senator Asselin: Well, that would be something that would arise later on.

Senator Godfrey: We could not even find an expert on the expression "sovereign head".

Hon. Mr. Reid: I am unable to decide what sovereignty association is, and I am unable to determine what experts could give me a discourse on it. It seems to me that the only people who could give me a discourse on what sovereignty association means would be the people who invented the term, and they have been more unclear than clear on the matter up to this time.

Senator Asselin: Who will decide that "sovereignty association" is a confused term for the Quebecers? You, or the cabinet, will decide it.

Hon. Mr. Reid: I would think that after a campaign, and after the question has been put, all things working normally it will be quite clear what sovereignty association means, and it will be quite clear what the results of the referendum are. It may well be that it is not required. It might be very stupid for the federal government to have a referendum after a campaign like that. The people in Quebec might not like it, and the federal government would have to take that into account. We might succeed in giving more support to the Parti Québécois in those circumstances. The referendum is a very delicate and dangerous instrument, but it is one we believe we should have, just in case. It is like the insurance policy I have on my house.

Senator Asselin: Do you need it for the coming election?

Hon. Mr. Reid: I think if we had it, it would not be much of an issue in the election. What might be better is for us to have a big, pitched battle in the House of Commons over it and then call the election before having it passed. But that is a decision that will not be taken by us.

Senator Flynn: You would not have thought of that. That never went through your mind.

The Chairman: It was Senator Flynn's suggestion, Senator Asselin.

Senator Godfrey: Are we not getting down to the fact that there has to be a resolution later on to decide the question, and at that point you can decide the propriety of the framework of the bill, so we should not really be too concerned at this point as long as we have the framework?

[Traduction]

«souveraineté-association», vous pouvez demander à des spécialistes de comparaître devant le comité et leur demander d'expliquer leur point de vue aux membres du comité sur l'idée de souveraineté-association. Mais pouvez-vous, vous-mêmes, décider qu'il n'est pas juste de poser cette question aux Québécois?

Le président: Connaissez-vous un spécialiste en souveraineté-association?

Le sénateur Asselin: C'est une question qui se poserait plus tard.

Le sénateur Godfrey: On ne pourrait même pas trouver un spécialiste pour expliquer l'expression «chef souverain».

L'honorable M. Reid: Je ne peux décider ce qu'est souveraineté-association, et je suis incapable de déterminer quels sont les spécialistes qui pourraient me faire un discours sur la question. Il me semble que les seules personnes qui pourraient me faire un discours sur le sens de souveraineté-association seraient ceux qui ont inventé l'expression, et ils ont été plutôt imprécis sur cette question jusqu'à maintenant.

Le sénateur Asselin: Qui décidera si «souveraineté-association» est une expression qui porte à confusion pour les Québécois? Ce sera vous ou le Cabinet.

L'honorable M. Reid: Je crois qu'après une campagne, et après que la question aura été posée, si tout se passe normalement, le sens de souveraineté-association sera très clair et les résultats du référendum seront aussi très clairs. Il se peut fort bien que ce ne soit pas nécessaire. Le fait que le gouvernement tienne un référendum après une campagne comme celle-là pourrait être très mal vu. La population du Québec n'aimerait peut-être pas cela, et le gouvernement fédéral devrait en tenir compte. Nous ne pourrions réussir qu'à donner plus d'appui au parti québécois dans ces circonstances. Le référendum est un instrument très délicat et dangereux, mais nous croyons que nous devons quand même l'avoir, en cas de besoin. C'est comme la police d'assurance qui couvre ma maison.

Le sénateur Asselin: En avez-vous besoin pour la prochaine élection?

L'honorable M. Reid: Je crois que si nous avions cette loi sur le référendum, on n'en ferait pas tellement un thème électoral. Pour nous, ce qui serait peut-être préférable, ce serait qu'il y ait une bataille rangée à la Chambre des communes sur le référendum et que les élections soient déclenchées avant l'adoption de la loi. C'est là une décision qui ne nous appartient pas.

Le sénateur Flynn: Jamais, au grand jamais, vous n'y auriez songé.

Le président: C'était la suggestion du sénateur Flynn, sénateur Asselin.

Le sénateur Godfrey: Ne sommes-nous pas en train de dire qu'une résolution devra être adoptée ultérieurement pour décider de la question et qu'à ce moment-là, on pourra décider si le cadre du projet de loi est acceptable? Nous ne devrions donc pas trop nous inquiéter actuellement pourvu que nous disposions du cadre du projet de loi.

[Text]

Hon. Mr. Reid: The experts on sovereignty association and the experts on whether we use it or not are not going to be found in the halls of academia and they are not going to be found in the courts; they are going to be found among those people who participate in the political world and who have the contacts and who have the instincts.

Senator Flynn: What you have said in fact is that you could have the machinery without any reference to the question. The question would be in a bill each time you have to decide. Suppose you had only the machinery there, you say in the case of a referendum these are generally the rules that will apply.

Hon. Mr. Reid: That is what we are doing here. We are dealing with the machinery.

Senator Flynn: You are also saying it is only a matter concerning the Constitution and the question will come before Parliament with an Order in Council—

Hon. Mr. Reid: In the form of a resolution.

Senator Flynn: . . . requesting the approval of the question.

Hon. Mr. Reid: That is correct.

Senator Flynn: You do not have a debate; you in fact have a closure of 40 hours here. I would not call it closure in the Senate because I thought the drafters of the bill were generous in giving us 40 hours. We would all be dead if we were to use all that time.

Hon. Mr. Reid: We wanted to treat you equally.

Senator Flynn: We could have settled for one-third of the time in view of the fact that we are one-third in number.

Hon. Mr. Reid: We did not want to discriminate in any way. We regard the Senate as having equal power, since it does have.

Senator Flynn: But in the House of Commons 40 hours is a kind of closure.

Hon. Mr. Reid: We are looking at 35 hours provided in the Quebec legislation.

Senator Flynn: Do not copy the Quebec legislation too much.

Hon. Mr. Reid: We are providing 40 hours. Considering the amount of time in a normal parliamentary week, that works out to about three weeks of constant debate in terms of the total amount of time that the federal government has available to it.

Senator Flynn: Forty hours?

Hon. Mr. Reid: Yes.

Senator Flynn: That would not constitute two weeks.

Hon. Mr. Reid: We average 14 to 16 hours a week of government time in the House of Commons.

[Traduction]

L'honorable M. Reid: Les spécialistes de la souveraineté-association et du recours au référendum ne se trouveront pas dans les sphères du haut savoir ni dans les tribunaux; on trouvera ces spécialistes chez les gens qui participent à la vie politique, qui disposent des contacts nécessaires et qui ont du flair.

Le sénateur Flynn: En fait, vous dites que l'on peut disposer des mécanismes sans avoir la question. Cette question serait chaque fois proposée dans un projet de loi. A supposer que nous ne disposions que des mécanismes, vous vous trouvez à dire: s'il y a un référendum, voici les règles qu'il faut appliquer de façon générale.

L'honorable M. Reid: C'est ce que nous faisons ici, nous étudions le dispositif référendaire.

Le sénateur Flynn: Vous dites aussi que les référendums ne porteront que sur la constitution et que la question sera présentée au Parlement dans un décret . . .

L'honorable M. Reid: Sous forme de résolution.

Le sénateur Flynn: . . . demandant l'approbation de la question.

L'honorable M. Reid: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Il n'y a pas débat, si ce n'est en fait, un débat de clôture de 40 heures. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'un débat de clôture pour le Sénat parce que je pense que les rédacteurs du projet de loi ont été généreux en nous accordant 40 heures. Nous serons tous morts si nous devons débattre la question tout ce temps.

L'honorable M. Reid: Nous voulions vous accorder un traitement équitable.

Le sénateur Flynn: Nous aurions pu nous entendre pour un tiers du temps compte tenu du fait qu'en nombre, nous sommes le tiers.

L'honorable M. Reid: Nous ne voulions faire de discrimination d'aucune façon. Nous considérons que le Sénat a des pouvoirs égaux, puisqu'effectivement il a des pouvoirs égaux.

Le sénateur Flynn: Mais à la Chambre des communes, imposer une limite de quarante heures, c'est imposer la clôture.

L'honorable M. Reid: Nous remarquons que la loi québécoise prévoit trent-cinq heures.

Le sénateur Flynn: Ne vous inspirez pas trop de la loi québécoise.

L'honorable M. Reid: Nous prévoyons quarante heures. Si l'on considère la durée normale d'une semaine parlementaire, cela équivaut à peu près à trois semaines de débats constants compte tenu du nombre total d'heures dont le gouvernement fédéral dispose.

Le sénateur Flynn: Quarante heures?

L'honorable M. Reid: Oui.

Le sénateur Flynn: Ça ne fait pas deux semaines.

L'honorable M. Reid: Nous avons calculé qu'une moyenne de quatorze à seize heures par semaine sont consacrées aux affaires du gouvernement.

[Text]

Senator Flynn: Especially if you use those 40 hours in succession, you would really get your decision by exhaustion.

Hon. Mr. Reid: It would depend upon what the members wanted to do. There is always a fair amount of negotiating.

Senator Flynn: You could call that order every day.

Hon. Mr. Reid: We would have a very good debate, if members wanted to. We could string it out, I suppose, if we wanted to. It would seem to me that if a decision was taken to have a referendum, one would want to have the debate as focussed as possible to ensure that everybody in the political system understood what the question was and, furthermore, that the public at large understood what the question was and, therefore, the more focus you could give the debate, the more you would want to do that.

We currently average, for a variety of reasons, some 14 to 17 hours per week in the House of Commons that is used for government business. There is a fair amount of slippage that takes place for a variety of reasons—questions of privilege, statements by ministers and all that sort of stuff that eats into the time. On that basis we calculated two-and-a-half to three weeks based upon an ordinary parliamentary week.

Senator Godfrey: The fact that members would know they cannot filibuster the bill—they would only have 40 hours—would tend to raise the quality of the debate.

Hon. Mr. Reid: The techniques, I might say, for amending a resolution in the House of Commons are quite extensive and, in point of fact, in some respects are, for resolution, much more meaningful than doing it in committee.

One of the problems of sending it to committee through the bill route which concerned me was the fact that it has a tendency to disappear and is not covered as well as it is on the floor of the House. I have not totally closed my mind to the route of a bill, but I would have to be convinced at this point, and I am going to look at the question of a bill. I am not convinced at this point that it offers members of Parliament any great advantage.

Senator Flynn: In any event, from what you have said, what is urgently needed now is the machinery and not really the subject of the referendum.

Hon. Mr. Reid: That is correct.

Senator Flynn: That is the only thing that is urgent.

Hon. Mr. Reid: That is correct.

The Chairman: Do you have anything to say, Senator Flynn, on the minister's point that the referendum would be consultative only?

Senator Flynn: Yes. Of course, I do not think you could legislate by way of referendum. This would not afford the possibility, I hope—and I do not see it—to legislate by way of referendum.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Et surtout si vous utilisez ces quarante heures de suite, réellement, vous arracherez la décision par l'épuisement.

L'honorable M. Reid: Cela dépend de ce que les députés auront voulu faire. Il y a toujours une bonne part de négociation.

Le sénateur Flynn: Vous pourriez débattre cette question tous les jours.

L'honorable M. Reid: On pourrait avoir un très bon débat, si les députés le voulaient. On pourrait répartir le débat sur une plus longue période, je suppose. Il me semble pourtant que si l'on décidait de tenir un référendum, on tiendrait à grouper le plus possible les jours de débat pour faire en sorte que tous les tenants du monde politique comprennent la question et, en outre, que le grand public lui aussi la comprenne; par conséquent, on voudra concentrer le plus possible le débat.

Pour un certain nombre de raisons, actuellement, nous estimons en moyenne que quatorze à dix-sept heures par semaine à la Chambre des communes sont consacrées aux travaux du gouvernement. Il y a pas mal de temps qui nous est enlevé pour diverses raisons—des questions de privilège, des déclarations des ministres, par exemple qui viennent rogner sur le temps. Ainsi, nous avons calculé de deux semaines et demie à trois semaines en nous fondant sur une semaine parlementaire ordinaire.

Le sénateur Godfrey: Le fait que les députés sauront qu'ils ne pourront faire de l'obstruction au projet de loi—ils n'auront que quarante heures—pourra améliorer la qualité du débat.

L'honorable M. Reid: Les formules, si je peux dire, d'amendement d'une résolution à la Chambre des communes sont assez nombreuses et, en fait, à certains égards donnent plus de résultats que ce que l'on fait en comité.

L'un des problèmes que pose le renvoi d'une résolution à un comité dans le cadre normal du processus législatif, c'est le fait qu'elle a tendance à disparaître dans l'ombre et qu'elle n'est pas aussi bien suivie qu'à la Chambre. Je ne suis pas totalement contre le processus législatif normal, mais on devra me convaincre, et je vais étudier la question. Je ne suis pas actuellement certain que cela soit très avantageux pour les députés.

Le sénateur Flynn: De toute façon, d'après ce que vous avez dit, il est urgent de définir maintenant le mécanisme plutôt que le sujet du référendum.

L'honorable M. Reid: C'est exact.

Le sénateur Flynn: C'est la seule chose qui est urgente.

L'honorable M. Reid: C'est exact.

Le président: Sénateur Flynn, avez-vous des observations à propos du fait que le ministre a dit que le référendum serait tenu uniquement à des fins de consultation?

Le sénateur Flynn: Oui. Bien entendu, je ne crois pas que l'on puisse légiférer par voie de référendum. Le projet de loi ne permettrait pas, je l'espère, et je ne vois pas comment cela pourrait se faire, de légiférer par voie de référendum.

[Text]

Hon. Mr. Reid: It does not.

Senator Flynn: That is something else.

Hon. Mr. Reid: We attempted, in drafting it, to make sure that we did it in such a way that it did not affect Parliament at all and that the final decision-making would be here.

Senator Flynn: Anyway, we are only on the subject matter, Mr. Chairman.

The Chairman: That is right. Are there any more questions of the minister? I just want to make one correction.

Le sénateur Asselin: Je voudrais, monsieur le président, dire au ministre que l'instrument contenu dans le bill C-9 est un instrument extrêmement dangereux. On essaie de diriger indirectement la démocratie, alors qu'on a des députés élus qui sont là pour représenter la population, exprimer ses vues et ses opinions. On ira par-dessus le Parlement pour demander directement à la population de se prononcer sur des problèmes aussi importants que le changement des structures constitutionnelles du pays. Je vous dis aussi que, si les élus du peuple n'ont que 40 heures pour discuter de la question, c'est du pétard, le bill C-9, et que cela pourrait revenir dans la face du gouvernement.

Hon. Mr. Reid: The only substantive comment I want to make is on the 40-hour limitation of the debate. We felt that we should draw the line somewhere. We suspect that there would not be a long debate on the question, if the question was brought down by the government of the day and the form of resolution was clear and precise and there was an understanding that it was going to be held.

I might go further to point out that any government that brought down a question and indicated it had decided to hold a referendum and did not have the support of the other parties would be courting some difficulty; and you may note that we have provided in the bill that after the resolution clears the House of Commons and the Senate there is no obligation on the government to proceed with the referendum, but they have a further 47 days before determining whether to have the referendum or not. So, we have given as many possibilities for governments to get out of the opportunity to have a referendum as we have given them to have one.

Senator Asselin: Do not tell me you will not use your majority in the House of Commons to get this question through the house, even if you have no intention to use a question in a referendum.

Hon. Mr. Reid: I repeat what I told Senator Flynn before: If I wanted to trample on the rights of any group in Canada, the time to do it would be in terms of a general election or when I had won a majority government. As you know, in the Province of Quebec, the Parti Québécois has a substantial majority with only 41 per cent of the popular vote. That means that they themselves could probably pass a resolution calling for seve-
reignty association. Such a resolution would carry by a large margin in the National Assembly but would represent the views of probably only 41 per cent of the popular vote.

[Traduction]

L'honorable M. Reid: Il ne le permet pas.

Le sénateur Flynn: C'est une autre question.

L'honorable M. Reid: En rédigeant le projet de loi, nous avons tenté d'assurer que le libellé n'affecterait aucunement le Parlement et que la prise de décision finale lui reviendrait.

Le sénateur Flynn: De toute façon, nous ne parlons que du sujet, monsieur le président.

Le président: C'est exact. Quelqu'un veut-il poser d'autres questions au ministre? Je veux tout simplement faire une rectification.

Senator Asselin: Mr. Chairman, I would like to say to the Minister that the instrument contained in Bill C-9 is an extremely dangerous one. We are trying indirectly to control democracy, when we have M.P.'s who are elected to represent the population and express its views and opinions. We are going to override Parliament by asking the population to speak out directly on problems as important as amendments to the constitutional structures of the country. I would also like to say that if members will only have 40 hours in which to debate the matter, Bill C-9 may turn into an explosive issue which might well blow up in the government's face.

L'honorable M. Reid: Le seul commentaire important que je veux faire porte sur la possibilité de débattre la question pendant 40 heures. Nous avons cru qu'il fallait en quelque sorte établir une limite. Nous ne croyons pas qu'il y aurait une longue discussion sur la question si elle était présentée par le gouvernement actuel, si la formulation de la résolution était claire et précise, et s'il était entendu qu'un référendum aura lieu.

Je pourrais pousser un peu plus loin en disant que le gouvernement qui présenterait une question en indiquant qu'il avait décidé de tenir un référendum sans avoir l'appui des autres partis s'exposerait à certaines difficultés; vous aurez peut-être constaté que dans le projet de loi, nous avons prévu que, lorsque la résolution est approuvée par la Chambre des communes et le Sénat, le gouvernement n'est pas obligé de tenir un référendum mais il lui reste 47 jours pour décider s'il le tiendra ou non. Donc, nous avons donné aux gouvernements, autant de possibilités de ne pas tenir un référendum que d'en tenir un.

Le sénateur Asselin: Ne me dites pas que vous n'allez pas utiliser votre majorité à la Chambre des communes pour faire approuver cette question par la Chambre, même si vous n'avez pas l'intention d'utiliser une question dans un référendum.

L'honorable M. Reid: Je répète ce que j'ai dit auparavant au sénateur Flynn: si j'avais voulu empiéter sur les droits d'un quelconque groupe au Canada, le moment de le faire serait au cours d'une élection générale ou lorsque j'aurais un gouvernement majoritaire. Comme vous le savez, dans la province de Québec, le Parti québécois a une très forte majorité avec seulement 41 p. 100 du vote populaire. Cela veut dire que le Parti québécois pourrait probablement faire approuver une résolution demandant la souveraineté-association. Une telle résolution serait adoptée par une très grande partie de l'As-

[Text]

In order to get an affirmative result on a referendum, you need 50 per cent of the voices plus one. Any government submitting a question to a referendum has to ensure that it has sufficient allies to make sure that it will carry. No political party in this country has 51 per cent of the popular vote. We are very lucky if we can get ourselves into the low forties. The way our system operates, the low forties is sufficient to bring about a majority government. No government is going to use the referendum instrument unless it is absolutely certain that it has that 50 per cent plus one.

Le président: J'ai voulu vous dire sénateur Asselin que, en général, je suis d'accord avec les vues que vous venez d'exprimer. Mais, il ne faut pas oublier que ce que vous venez de dire s'applique à tous les pays démocratiques, comme l'Australie, les États-Unis, le Royaume-Uni.

Le sénateur Asselin: Combien de fois le Royaume-Uni s'en est-il servi?

Le président: Deux fois.

Le sénateur Asselin: Deux fois?

Le président: Trois fois.

M. Anderson: Quatre fois.

Le président: Quatre fois, déjà. Oui, mais, en Australie, en Suisse, le système de gouvernement est un système parlementaire. Alors, tout ce que je veux dire c'est que votre critique s'applique à tous ces pays.

Le sénateur Asselin: Moi, j'en fais—et je l'ai déjà dit—j'en fais également quelque chose, c'est une vue personnelle que j'ai du projet de loi devant nous. Je ne pense pas que ce projet de loi pourra régler, dans l'esprit de la population canadienne, certaines difficultés sur le plan de nos structures constitutionnelles, quand même qu'ils obtiendraient un oui sur le référendum ou sur une question donnée. Cela ne pourra pas régler la question de l'unité canadienne, jamais. On peut avoir un tel instrument, mais on ne s'en servira pas. Alors, si on ne s'en sert pas, pourquoi l'adopter. Ce n'est pas mieux pour la province de Québec. C'est-à-dire que ma réflexion va quand même pour la province de Québec avec son bill sur le référendum. En tous les cas, ce sont mes vues personnelles. Je les exprime comme vous aussi vous les exprimez.

Le président: Oui, oui.

Le sénateur Asselin: Je le dirai ailleurs, aussi.

Le président: C'est pour cela que j'ai ajouté mes remarques.

If there are no other questions, I want to thank Mr. Reid for appearing before the committee and giving his views.

Hon. Mr. Reid: Thank you, Mr. Chairman. It is always a pleasure to debate matters with the Senate.

The committee adjourned.

[Traduction]

semblée nationale, mais cette forte majorité ne représenterait probablement que 41 p. 100 du vote populaire.

Afin d'avoir une réponse affirmative à un référendum, il vous faut 50 p. 100 des voix plus une. Tout gouvernement ayant recours à un référendum portant sur une question doit s'assurer qu'il a suffisamment d'alliés pour réussir. Aucun parti politique dans ce pays n'a 51 p. 100 du vote populaire. Nous avons beaucoup de chance si nous pouvons obtenir un peu plus de 40 p. 100 du vote. La façon dont notre système fonctionne, un peu plus de 40 p. 100 suffit pour constituer un gouvernement majoritaire. Aucun gouvernement n'aura recours au référendum à moins d'être absolument certain qu'il recueille 50 p. 100 du vote plus un.

The Chairman: I wanted to tell you, Senator Asselin, that in general, I agree with the views you have just stated. But one should not forget that what you have just said also applies to all democratic countries like Australia, the United States and the United Kingdom.

Senator Asselin: How many times has the United Kingdom used it?

The Chairman: Twice.

Senator Asselin: Twice?

The Chairman: Three times.

Mr. Anderson: Four times.

The Chairman: Four times, yes. But both Australia and Switzerland have a parliamentary system. So what I wanted to say is that your criticism applies to all these countries.

Senator Asselin: Yes, but as I already stated, I drew my own conclusions. It's the opinion I have of the bill before us. I doubt whether this bill will settle, in the mind of the Canadian population, some of the problems regarding our plans for our constitutional structure, even if they get a positive answer from the referendum on a given question. It could never solve the issue of Canadian unity. One can have such an instrument but never use it. So, if it is never used, why pass it. It is not any better for the province of Quebec. I mean that my observations also apply to the province of Quebec with its bill on the referendum. In any event, these are personal views. I can make them known just as you can.

The Chairman: Yes, yes.

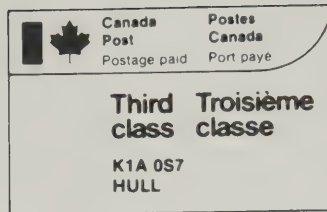
Senator Asselin: I shall repeat the same thing elsewhere too.

The Chairman: That is why I added those remarks.

Si vous n'avez pas d'autres questions, j'aimerais remercier M. Reid d'avoir comparu devant le comité et de nous avoir fait part de ses observations.

L'honorable M. Reid: Merci, monsieur le président. C'est toujours un plaisir de venir discuter au Sénat.

Le comité adjourne ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable John M. Reid, Minister of State for
Federal-Provincial Relations.

L'honorable John M. Reid, ministre d'État chargé des rela-
tions fédérales-provinciales.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on

Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues No. 1 to 10 inclusive)



INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules n° 1 à 10 inclusivement)

Prepared
by the
Information and Reference Branch,
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé
par le
Service de consultation et référence,
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Legal and Constitutional
Affairs
4th Session, 30th Parliament, 1978-1979

INDEX

(Issues 1 to 10 inclusive)

Agriculture Canada

Horse racing, role 7:12, 15-6

Alberta, Province

Courts merger, law on 8:6, 8, 10
Judges, salaries 8:10

Anderson, George, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office

Bill C-9, subject-matter
Discussion 4:6-37; 5:5-8, 11-6, 18-22; 6:10, 13; 9:7-13
Statement 4:5-6

Asselin, Hon. Martial, Senator (Stadacona)

Bill C-9, subject-matter 4:17-8, 28-9; 5:6; 6:18-20; 9:7, 13-6;
10:15-6, 19-20
Bill S-9 2:6-9, 11-2, 17-8; 3:8-9, 13-5, 17
"Off-Track Betting" 7:15-8

Bill C-9, Canada Referendum Act, Subject-Matter

The numbers between square brackets denote the original numbering of the clauses of the bill

Amendments by Commons Committee

Clause 2(1)—Definitions 9:8; 10:8
Clause 3(5)—9:9
Clause 7—9:9
Clause 8—9:9-10
Clause 9—9:10
Clause [10]—Reimbursement to ... parties or ... committees 9:10
Clause [12(4)]—How CRTC allocates time 9:10-1
Clause 14—9:11
Clause 16—9:11-2
Clause 16(1)—Free broadcasts under allocation order 9:11
Clause 19(8)—Extension of time to make return 9:12
Clause 22—9:12
Clause 23—9:12
Clause 31(10)—Groups, parties ... deemed to be persons 9:12
Clause 34(4)—9:12
"His or her or its" 9:8-9

Discussion

Clause 2(1)—Definitions 4:6-9, 10-1, 34; 5:20; 6:25-9;
9:8; 10:7-8
Clause 3—4:9, 34-5; 5:6, 11; 9:6-7, 9; 10:12

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des
Affaires juridiques et constitutionnelles
4^e session, 30^e législature, 1978-1979

INDEX

(Fascicules 1 à 10 inclusivement)

Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial permanent

Bill C-9
Correspondance reçue 9:5-7; 10:5
Principe, acception 9:15-6
Reid, hon. J. M., invité à témoigner 9:13-6
Motion, sous-comité, formation; adoptée 7:4-5, 18
Ordre de renvoi 7:3, 4, 6
Sous-comité, formation, but, raisons 7:4-5, 9-10, 12, 16-8

Agriculture Canada

Course de chevaux, rôle 7:12, 15-6

Alberta, Province

Juges, salaires 8:10
Tribunaux, regroupement, loi sur 8:6, 8, 10

Anderson, M. George, conseiller, Groupe coordination unité canadienne, Bureau Relations fédérales-provinciales

Bill C-9, teneur
Discussion 4:6-37; 5:5-8, 11-6, 18-22; 6:10, 13; 9:7-13
Exposé 4:5-6

Asselin, hon. Martial, sénateur (Stadacona)

Bill C-9, teneur 4:17-8, 28-9; 5:6; 6:18-20; 9:7, 13-6;
10:15-6, 19-20
Bill S-9 2:6-9, 11-2, 17-8; 3:8-9, 13-5, 17
«Paris hors-piste» 7:15-8

Bill C-9, Loi sur référendum au Canada, teneur

Les numéros entre parenthèses carrées indiquent la numérotation originale des articles

Amendements par comité Communes

Art. 2(1)—Définitions 9:8; 10:8
Art. 3(5)—9:9
Art. 7—9:9
Art. 8—9:9-10
Art. 9—9:10
Art. [10]—Remboursement aux partis ou comités enregistrés 9:10
Art. [12(4)]—Mode de répartition par Conseil 9:10-1
Art. 14—9:11
Art. 16—9:11-2
Art. 16(1)—Émissions gratuites dans cadre d'une répartition 9:11
Art. 19(8)—Délais supplémentaires 9:12

- Clause 4—Motion proposing text of order in council 4:9
 Clause 5— 4:10; 5:10; 6:25
 Clause 6(3)—Effect of general election on writs 4:33-4
 Clause 7— 9:9
 Clause 8— 9:9-10
 Clause 9— 9:10
 Clause 9(3)—Use and repayment of borrowed money 4:36-7; 5:18-20
 Clause [10]—Reimbursement to ... parties or ... committees 4:14; 5:12-4; 6:13, 15-6; 9:10
 Clause 10 [11]—No broadcasts outside Canada 5:16-8
 Clause [12(4)]—How CRTC allocates time 9:10-1
 Clause 14— 9:11
 Clause 16(1)[17(1)]—Free broadcasts under allocation order 4:15-6; 6:8; 9:11
 Clause 16(4)—Exemption 9:11-2
 Clause 19(8)[20(8)]—Extension of time to make return 4:34, 36; 9:12
 Clause [21(1)(a)]—Appointment of auditor 4:37; 5:6
 Clause 22[23]— 4:37; 9:12
 Clause 23— 9:12
 Clause [31]— 5:21-2
 Clause 31(10)[32(10)]—Groups, parties ... deemed to be persons 4:35-6; 5:5; 9:12
 Clause [32]— 4:16-7; 6:9-10
 Clause 34(4) 9:12
 Adoption, urgent, reasons 10:11
 British Columbia, position 9:6
 Comparison
 Canada Elections Act 4:6, 14-6; 5:15-6; 6:8, 10
 Conscription Bill 4:29-31; 5:7-10
 Prohibition Bill 4:30-1; 5:10
 Quebec Referendum Bill
 Answer 4:22; 4A:1-2
 Author 4:22; 4A:1-2
 Ballots, language 4:27; 4A:2-3
 Broadcasting 4:26; 4A:1, 3
 Contributions, limit 4:25; 4A:1-2
 Electoral lists 4:27; 4A:2-3
 Freedom of association 4:25-6; 4A:1, 3
 Funds, reserve, limit 4:25; 4A:1-2
 Government subsidies 4:25; 4A:1, 3; 5:12-3
 Individual expenses 4:25; 4A:1-2
 Nature, purpose 4:21; 4A:1-2
 Official campaign, length 4:22-3; 4A:1-2
 Recounts 4:26-7; 4A:1-3
 Referendum expenditures 4:26; 4A:1, 3
 Subject, number 4:20-2; 4A:1-2
 Time for debate, length 4:22; 4A:1-2
 Tribunals, jurisdiction 4:26; 4A:1, 3
 Writs, issue 4:22-3; 4A:1-2
 Correspondence received by committee, contents 9:5-7; 10:5
 Drafting 4:10, 33-4
 Duration 10:8, 14
 Letter of Mr. Gardom to Senator H. C. Goldenberg 9:5-7, 13-5
 Nature 4:11; 6:6, 30-1; 10:10, 12, 14, 16-8
 Purpose, reason 5:8; 6:5, 24-5; 9:6; 10:7-9, 10, 12, 14, 19
 Western Premiers, position 9:6-7; 10:5
 See also
 Referendum
 Art. 22—9:12
 Art. 23—9:12
 Art. 31(10)—Groupes, partis ... réputés des personnes 9:12
 Art. 34(4)—9:12
 «His or her or its» 9:8-9
 Discussion
 Art. 2(1)—Définitions 4:6-9, 10-1, 34; 5:20; 6:25-9; 9:8; 10:7-8
 Art. 3—4:9, 34-5; 5:6, 11; 9:6-7, 9; 10:12
 Art. 4—Motion exposant projet du décret 4:9
 Art. 5—4:10; 5:10; 6:25
 Art. 6(3)—Émission et retrait brefs ... 4:33-4
 Art. 7—9:9
 Art. 8—9:9-10
 Art. 9—9:10
 Art. 9(3)—Sommes empruntées 4:36-7; 5:18-20
 Art. [10]—Remboursement aux partis ou comités enregistrés 4:14; 5:12-4; 6:13, 15-6; 9:10
 Art. 10[11]—Interdiction de radiodiffuser à étranger 5:16-8
 Art. [12(4)]—Mode de répartition par Conseil 9:10-1
 Art. 14—9:11
 Art. 16(1)[17(1)]—Émissions gratuites dans cadre d'une répartition 4:16; 6:8; 9:11
 Art. 16(4)—Exception 9:11-2
 Art. 19(8)[20(8)]—Délais supplémentaires 4:34, 36; 9:12
 Art. [21(1)a)]—Nomination du vérificateur 4:37; 5:6
 Art. 22[23]—4:37; 9:12
 Art. 23—9:12
 Art. [31]—5:21-2
 Art. 31(10)[32(10)]—Groupes, partis ... réputés des personnes 4:35-6; 5:5 9:12
 Art. [32]—4:16-7; 6:9-10
 Art. 34(4)—9:12
 Adoption urgente; raisons 10:11
 But, raisons 5:8; 6:5, 24-5; 9:6; 10:7-9, 10, 12, 14, 19
 Caractère, nature 4:11; 6:6, 30-1; 10:10, 12, 14, 16-8
 Colombie-Britannique, position 9:6
 Comparaison
 Conscription, projet de loi 4:29-31; 5:7-10
 Loi électorale Canada 4:6, 14-6; 5:15-6; 6:8, 10
 Loi québécoise
 Auteurs 4:22; 4A:1-2
 Brefs, émission 4:22-3; 4A:1-2
 Bulletins de vote, langue 4:27; 4A:2-3
 Campagne officielle, durée 4:22-3; 4A:1-2
 Contributions, limite 4:25; 4A:1-2
 Dépenses de référendum 4:26; 4A:1, 3
 Dépenses individuelles 4:25; 4A:1-2
 Fonds, réserve, limite 4:25; 4A:1-2
 Liberté d'association 4:25-6; 4A:1, 3
 Listes électorales 4:27; 4A:2-3
 Nature, but 4:21; 4A:1-2
 Période de débat, durée 4:22; 4A:1-2
 Radiodiffusion 4:26; 4A:1, 3
 Recomptages 4:26-7; 4A:1-3
 Réponses 4:22; 4A:1-2
 Subventions du gouvernement 4:25; 4A:1, 3; 5:12-3
 Sujets, nombre 4:20-2; 4A:1-2
 Tribunaux, juridiction 4:26; 4A:1, 3
 Prohibition, projet de loi 4:30-1; 5:10

Bill C-43—An Act to amend the Judges Act, to amend An Act to amend the Judges Act and to amend certain other Acts in respect of the reconstitution of the courts in New Brunswick, Alberta and Saskatchewan

Delay, reasons 8:8
 Discussion
 Clause 1— 8:9
 Clause 2— 8:9
 Purpose, objectives 8:6-7
 Report to Senate without amendment 8:4, 12

Bill S-8—“An Act to revive J.H. Poitras & Son Ltd.”

Amendments
 Preamble d) 1:4, 5
 Preamble e) 1:4, 5
 Preamble f) 1:4, 5, 10-1
 Report to Senate with amendments 1:4, 11
See also
 Poitras, J.H. & Son Ltd., Company

Bill S-9, Fugitive Offenders Act

Amendments
 Clause 2(1)—Definitions, “part of the Commonwealth; carried 2:4, 5, 17
 Clause 2(4)—Certificate of Secretary of State ...; carried 2:4, 5, 17-8; 3:18
 Clause 6(2)—Report to Minister; carried 2:4, 5, 18
 Discussion
 Clause 18(1)—Minister may refuse to order surrender 2:6-16
 Extradition Act, comparison 2:14; 3:19-20
 Historical background 2:6, 7
 Purpose 2:10
 Report to Senate with amendments 2:4, 18
See also
 Bill S-9, referral back
 Fugitive Offenders

Bill S-9, Fugitive Offenders Act, referral back

Amendments
 Clause 2(1)—Definitions, “offense of a political character” 3:3, 4-5, 6, 15
 —Definitions, “part of the Commonwealth” 3:5, 6, 16-7
 Purpose 3:7-8
 Clause 2(4)—Certificate of Secretary of State ... 3:5, 6, 18
 Discussion
 Clause 2(1)—Definitions, “offense of a political character” 3:7-15
 Clause 18(1)—Minister may refuse to order surrender 3:18-21
 Legislation Commonwealth countries, comparison 3:10-1
 Report to Senate with amendments 3:4-5, 20-1
 Source 3:7, 9-14
See also
 Bill S-9
 Fugitive Offenders

Bourget, Hon. Maurice, Senator (The Laurentides)

Bill C-9, subject-matter 4:13, 17, 21, 29; 5:7, 14-6; 9:5, 7-8, 13, 16

Correspondance reçue par comité, contenu 9:5-7; 10:5
 Durée 10:8, 14
 Lettre de M. Gardom au sénateur H. C. Goldenberg 9:5-7, 13-5
 Premiers ministres des provinces de l'Ouest 9:6-7; 10:5
 Rédaction 4:10, 33-4
Voir aussi
 Référendum

Bill C-43—Loi modifiant Loi sur juges, modifiant Loi modifiant Loi sur juges et modifiant certaines autres lois par suite de réorganisation des tribunaux du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la Saskatchewan

Adoption différée, raisons 8:8
 But, objectifs 8:6-7
 Discussion
 Art. 1—8:9
 Art. 2—8:9
 Rapport au Sénat sans amendement 8:4, 12

Bill S-8, Loi reconstituant société J.H. Poitras & Fils Ltée

Amendements
 Préambule d) 1:4, 5
 Préambule e) 1:4, 5
 Préambule f) 1:4, 5, 10-1
 Rapport au Sénat avec amendements 1:4, 11
Voir aussi
 Poitras, J.H. & Fils Ltée, société

Bill S-9, Loi sur criminels fugitifs

Amendements
 Art. 2(1)—Définitions, «parti du Commonwealth»; adopté 2:4, 5, 17
 Art. 2(4)—Certificat secrétaire État Affaires extérieures; adopté 2:4, 5, 17-8; 3:18
 Art. 6(2)—Rapport fait au ministre; adopté 2:4, 5, 18
 Discussion
 Art. 18(1)—Ministre peut parfois refuser d'ordonner extradition 2:6-16
 But 2:10
 Extradition, loi, comparaison 2:14; 3:19-20
 Historique 2:6, 7
 Rapport au Sénat avec amendements 2:4, 18
Voir aussi
 Bill S-9, second renvoi
 Criminels fugitifs

Bill S-9, Loi sur criminels fugitifs, second renvoi

Amendements
 Art. 2(1)—But 3:7-8
 —Définitions, «infractions de nature politique» 3:3, 4-5, 6, 15
 —Définitions, «partie du Commonwealth» 3:5, 6, 16-7
 Art. 2(4)—Certificat secrétaire État Affaires extérieures 3:5, 6, 18
 Discussion
 Art. 2(1)—Définitions, «infractions nature politique» 3:7-15
 Art. 18(1)—Ministre peut parfois refuser d'ordonner extradition 3:18-20
 Législation pays du Commonwealth, comparaison 3:10-1
 Rapport au Sénat avec amendements 3:4-5, 20-1

British Columbia, Province

Attorney General, Bill C-9, position 9:6, 13-5; 10:5
 Bill C-9, position 9:6
 Letter of the Attorney General Mr. Gardom to Senator H. C. Goldenberg 9:5-7, 13-5

Buckwold, Hon. Sidney L., Senator (Saskatoon)

Bill C-9, subject-matter 4:6-10, 12, 20-1, 31-2; 5:7, 11-2; 10:6, 12-3
 Bill C-43 8:10-2
 Bill S-8 1:8-10

CRTC

See
 Canadian Radio-Television Commission

Canada Business Corporations Act

Section 202 1:7-8

Canada Corporations Act

Corporations, reviving, provisions 1:7-8

Canada Elections Act

Campaign period 4:6
 Canada Referendum Act, comparison 4:6, 14-6; 5:15-6
 Violation, ways 6:16

Canada Referendum Act

See
 Bill C-9, subject-matter

Canada Referendum Bill: an explanation

Contents 10:9
 Excerpt *re* purpose, reasons of the bill 10:10, 12

Canadian Radio-Television Commission

Referendum, role 9:11

Conscription Bill

Canada Referendum Act, comparison 4:29-31; 5:7-10
 Historical perspective 4:29-31; 5:6-7

Constitution of Canada

Term, definition 4:6-11; 6:25-7; 9:8, 12-3; 10:7-8, 12

Constitutional reform

Amending formula
 Government of Canada, position 10:5-7
 Search, precedents 6:6-8; 9:6; 10:6-7
 Unanimous consent of provinces 10:6-7
 Referendum, possible utilization 6:6-7, 29-30; 9:6-7, 14; 10:5-10, 13

Côté, François, Counsel, Department of Justice

Bill S-9 2:17

Courts

Mergers, amalgamations
 Alberta 8:6, 8, 10
 New Brunswick 8:6, 8, 10
 Prince Edward Island 8:7-8

Source 3:7, 9-14

Voir aussi

Bill S-9

Criminels fugitifs

Bourget, hon. Maurice, sénateur (Les Laurentides)

Bill C-9, teneur 4:13, 17, 21, 29; 5:7, 14-6; 9:5, 7-8, 13, 16

Buckwold, hon. Sidney L., sénateur (Saskatoon)

Bill C-9, teneur 4:6-10, 12, 20-1, 31-2; 5:7, 11-2; 10:6, 12-3
 Bill C-43 8:10-2
 Bill S-8 1:8-10

CRTC

Voir

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Code criminel

Personne jouissant protection internationale, définition 3:7-8

Colombie-Britannique, Province

Bill C-9, position 9:6
 Lettre du procureur général M. Gardom au sénateur H. C. Goldenberg 9:5-7, 13-5
 Procureur général, Bill C-9, position 9:6, 13-5; 10:5

Conférence des premiers ministres de l'Ouest, avril 1978

Communiqué, texte, contenu 9:6-7, 14; 10:5

Conscription, projet de loi

Loi sur référendum au Canada, comparaison 4:29-31; 5:7-10
 Perspective historique 4:29-31; 5:6-7

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Référendum, rôle 9:11

Constitution du Canada

Terme, définition 4:6-11; 6:25-7; 9:8, 12-3; 10:7-8, 12

Corporations canadiennes, Loi

Sociétés, reconstitution, procédure 1:7-8

Corporations commerciales canadiennes, Loi

Article 202 1:7-8

Côté, M. François, expert-conseil, min. Justice

Bill S-9 2:17

Cour suprême

Question constitutionnelle, définition, rôle 4:7-8; 6:27

Criminels fugitifs

Gouverneur général, rôle 3:19-20
 Peltier, affaire 2:9, 11, 15
 Pouvoir discrétionnaire de cour 2:8, 10, 13-4; 3:19-20
 Pouvoir discrétionnaire ministériel
 Critère 2:7-8, 11-2; 3:9, 13, 19
 Déportation 2:11
 Extradition 2:6-11, 13-6

Saskatchewan 8:6, 8, 10

Names, uniformity across country 8:11-2

Criminal Code

Internationally protected person, definition 3:7-8

Dewis, J. P., Assistant Chief Electoral Officer, Office of the Chief Electoral Officer

Bill C-9, subject-matter 4:16, 19; 5:15-7

Dioguardi, Paul, Solicitor for Petitioner of Bill

Bill S-8

Discussion 1:6-10

Statement 1:6

du Plessis, R. L., Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel

Bill C-9, subject-matter 4:34-5; 5:16-7

Bill S-8 1:9, 10-1

Bill S-9, referral back 3:17-8

Election Expenses Act

Violation, scheme 6:16

Ewaschuk, E. G., Director, Criminal Law Amendment Section, Department of Justice

Bill S-9 2:13-4, 16

Bill S-9, referral back 3:16-8

Extradition Act

Armstrong, Carlton, case of 2:14

Fugitive Offenders Act, comparison 2:14

Federal Government

Canada Referendum Act, prerogative 4:12-4; 6:21-4

Powers 4:7

Quebec referendum, position 6:17-24

Flynn, Hon. Jacques, Senator (Rougemont)

Bill C-9, subject-matter 4:8, 10-4, 17, 19, 22-3, 29-35; 5:7, 9-14, 17-20; 6:5-7, 11, 13-4, 16-7, 20-5, 27-8; 10:6-11, 13-9

Bill C-43 8:9-12

Bill S-8 1:6-9, 11

Bill S-9 3:9-13, 15, 17-8

Forsey, Hon. Eugene A., Senator (Nepean)

Bill C-9, subject-matter 4:8-13, 18, 21, 24, 28, 30, 34-5; 5:7, 19-20; 6:15, 19, 24-6, 28-30

Fugitive Offenders

Court's discretion 2:8, 10, 13-4; 3:19-20

Governor General, role 3:19-20

Minister, court's discretion, comparison 2:14-6

Minister, special discretion

Criterion 2:7-8, 11-2; 3:9, 13, 19

Deportation 2:11

Extradition 2:6-11, 13-6

Reasons 2:14

Peltier, case of 2:9, 11, 15

Resolution adopted by U.N. General Assembly 3:9-14

Terms, choices, definitions

Raisons 2:14

Pouvoir discrétionnaire ministériel, de cour, comparaison 2:14-6

Résolution adoptée par Assemblée générale Nations Unies 3:9-14

Termes, choix, définitions

Chef d'État 3:8-9, 11-3

«Commonwealth, partie du» 2:17

Crimes politiques, de droit commun 2:9

État et pays 3:11

Infraction de nature politique 3:7

«Pays ou territoire» 3:16

Personne jouissant protection internationale 3:7-8, 14

Prisonnier politique 2:8-10

Traitement, châtiment inhumain 2:7, 10-1, 12

Voir aussi

Bill S-9

Bill S-9, second renvoi

Criminels fugitifs, Loi

Voir

Bill S-9

Bill S-9, second renvoi

Criminels fugitifs, Loi, 1883

Art. 17—Pouvoir de la cour . . . 2:13; 3:19

Dépenses électorales, Loi

Violation, moyens 6:16

Dewis, M. J. P., directeur général adjoint des élections, Bureau du directeur général élections

Bill C-9, teneur 4:16, 19; 5:15-7

Dioguardi, M. Paul, procureur du pétitionnaire

Bill S-8

Discussion 1:6-10

Exposé 1:6

du Plessis, M. R. L., c.r., légiste et conseiller parlementaire

Bill C-9, teneur 4:34-5, 5:16-7

Bill S-8 1:9, 10-1

Bill S-9, second renvoi 3:17-8

Élections au Canada, Loi

Loi sur référendum au Canada, comparaison 4:6, 14-6; 5:15-6

Période de campagne 4:6

Violation, moyens 6:16

Ewaschuk, M. E. G., directeur, Section des modifications au droit pénal, min. Justice

Bill S-9 2:13-4, 16

Bill S-9, second renvoi 3:16-8

Extradition, Loi

Armstrong, M. Carlton, affaire de 2:14

Loi sur criminels fugitifs, comparaison 2:14

Flynn, hon. Jacques, sénateur (Rougemont)

Bill C-9, teneur 4:8, 10-4, 17, 19, 22-3, 29-35; 5:7, 9-14, 17-20; 6:5-7, 11, 13-4, 16-7, 20-5, 27-8; 10:6-11, 13-9

“Commonwealth, part of the” 2:17
 “County or territory” 3:16
 Head of state 3:8-9, 11-3
 Inhuman treatment, punishment 2:7, 10-1, 12
 Internationally protected persons 3:7-8, 14
 Offence of political character 3:7
 Political, common law crimes 2:9
 Political prisoner 2:8-10
 “State” and “county” 3:11

See also

Bill S-9
 Bill S-9, referral back

Fugitive Offenders Act

See

Bill S-9
 Bill S-9, referral back

Fugitive Offenders Act, 1883

Section 17—Power of superior court . . . 2:13; 3:19

Gardom, Garde B., Attorney General of British Columbia

Letter to Senator H. C. Goldenberg *re* Bill C-9 9:5-7, 13-5

Godfrey, Hon. John Morrow, Senator (Rosedale)

Bill C-9, subject-matter 4:8-9, 11, 13-20, 28, 31-2, 34-7;
 5:5-6, 13; 6:8-13, 16, 26-7, 29; 10:6-8, 10, 14, 16, 18
 Bill S-8 1:7-8, 10-1
 “Off-Track Betting” 7:12-3, 17

Goldenberg, Hon. H. Carl, Senator (Rigaud), Committee Chairman

Bill C-9, subject-matter 4:5, 7, 18, 22, 24-31, 34, 37; 5:5-7,
 14, 16, 18, 20-2; 6:5, 12-4, 16, 23, 26-7, 29-31; 9:5-16;
 10:5-6, 16, 18-20
 Bill S-8 1:6-7, 10-1
 Bill S-9 2:6-7, 12, 16-8; 3:7, 11, 18, 20
 “Off-Track Betting” 7:6, 9, 11-2, 18-9

Hastings, Hon. Earl A., Senator (Palliser-Foothills)

Bill S-9 3:17

Judges

Quebec, number judges
 Court of Appeal 8:9
 Superior Court 8:9
 Salaries, schedule 8:10-2
 Salary pool, functioning 8:7, 9-10

Judges Act

Courts, establishment 8:7
 Judges, number, limit, salaries 8:9-10

Justice and Legal Affairs, Standing Committee of the House of Commons

Bill C-9
The numbers between square brackets denote the original numbering of the clauses of the bill
 Amendments
 Clause 2(1)—Definitions 9:8
 Clause 3(5)— 9:9
 Clause 7— 9:9

Bill C-43 8:9-12
 Bill S-8 1:6-9, 11
 Bill S-9 3:9-13, 15, 17-8

Forsey, hon. Eugene A., sénateur (Nepean)

Bill C-9, teneur 4:8-13, 18, 21, 24, 28, 34-5; 5:7, 19-20; 6:15,
 19, 24-6, 28-30

Gardom, M. Garde B., procureur général de la Colombie-Britannique

Lettre au sénateur H. C. Goldenberg *re* Bill C-9 9:5-7, 13-5

Godfrey, hon. John Morrow, sénateur (Rosedale)

Bill C-9, teneur 4:8-9, 11, 13-20, 28, 31-2, 34-7; 5:5-6, 13;
 6:8-13, 16, 26-7, 29; 10:6-8, 10, 14, 16, 18
 Bill S-8 1:7-8, 10-1
 «Paris hors-piste» 7:12-3, 17

Goldenberg, hon. H. Carl, sénateur (Rigaud), Président du Comité

Bill C-9, teneur 4:5, 7, 18, 22, 24-31, 37; 5:5-7, 14, 16, 18,
 20-2; 6:5, 12-4, 16, 23, 26-7, 29-31; 9:5-16; 10:5-6, 16,
 18-20
 Bill S-8 1:6-7, 10-1
 Bill S-9 2:6-7, 12, 16-8; 3:7, 11, 18, 20
 «Paris hors-piste» 7:6, 9, 11-2, 18-9

Gouvernement fédéral

Loi sur référendum au Canada, prérogative 4:12-4; 6:21-4
 Pouvoirs 4:7
 Québec, référendum, position 6:17-24

Hastings, hon. Earl A., sénateur (Palliser-Foothills)

Bill S-9 3:17

Île-du-Prince-Édouard, Province

Tribunaux, regroupement, fusion 8:7-8

Juges

Pool salarial, fonctionnement 8:7, 9-10
 Québec, nombre juges
 Cour d'appel 8:9
 Cour supérieure 8:9
 Salaire, échelle de traitement 8:10-2

Juges, Loi sur

Juges, nombre, limite, salaires 8:9-10
 Tribunal, établissement 8:7

Justice et des questions juridiques, comité permanent de la Chambre des communes

Bill C-9

Les numéros entre parenthèses carrées indiquent la numérotation originale des articles

Amendements

Art. 2(1)—Définitions 9:8

Art. 3(5)— 9:9

Art. 7— 9:9

Art. 8— 9:9-10

Art. 9— 9:10

Art. [10]—Remboursement aux partis ou comités enregistrés 9:10

Clause 8— 9:9-10
 Clause 9— 9:10
 Clause [10]—Reimbursement to . . . parties or . . . committees 9:10
 Clause [12(4)]—How CRTC allocates time 9:10-1
 Clause 14— 9:11
 Clause 16— 9:11-2
 Clause 16(1)—Free broadcast under allocation order 9:11
 Clause 19(8)—Extension of time to make return 9:12
 Clause 22— 9:12
 Clause 23— 9:12
 Clause 31(10)—Groups, parties . . . deemed to be persons 9:12
 Clause 34(4)— 9:12
 “His or her or its” 9:8-9

Laird, Hon. Keith, Senator (Windsor)

Bill C-9, subject-matter 4:6, 8; 6:5, 25; 9:9, 12
 Bill C-43 8:7
 Bill S-9 2:6, 14-5, 17

Landry, L.-P., Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law), Department of Justice

Bill S-9 2:7-18
 Bill S-9, referral back 3:7-14, 16-20

Langlois, Hon. Léopold, Senator (Grandville), Committee Deputy Chairman

Bill C-9, subject-matter 4:9, 12, 17-8, 20-1, 27, 36; 5:13-4, 16-8; 6:14, 21-4; 9:7, 13-6
 Bill C-43 8:6, 12
 Bill S-9 3:13-4, 16, 20

Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee

Bill C-9
 Correspondence received 9:5-7; 10:5
 Principle or substance, acceptance 9:15-6
 Reid, Hon. J. M., invited to appear 9:13-6
 Motion, subcommittee, formation; agreed 7:4-5, 18
 Order of reference 7:3, 4, 6
 Subcommittee, formation, purpose, reasons 7:4-5, 9-10, 12, 16-8

McIlraith, Hon. George J., Senator (Ottawa Valley)

Bill S-8 1:11
 Bill S-9 3:9-12, 15, 18-20

MacPhee, D. B., Deputy Director, Commonwealth Institutions Division, Department of External Affairs

Bill S-9, referral back 3:16

Marchand, Hon. Jean, Senator (de la Vallière)

Bill C-9, subject-matter 5:8-9, 14, 18; 6:11, 19-20, 22

Neiman, Hon. Joan, Senator (Peel)

Bill C-9, subject-matter 4:7-8; 5:17-9, 21
 “Off-Track Betting” 7:14-5

New Brunswick, Province

Courts
 Merger, Law on 8:6, 8, 10

Art. [12(4)]—Mode de répartition par Conseil 9:10-1
 Art. 14— 9:11
 Art. 16— 9:11-2
 Art. 16(1)—Émissions gratuites dans cadre d’une répartition 9:11
 Art. 19(8)—Délais supplémentaires 9:12
 Art. 22— 9:12
 Art. 23— 9:12
 Art. 31(10)—Groupes, partis . . . réputés des personnes 9:12
 Art. 34(4)— 9:12
 «His or her or its» 9:8-9

Laird, hon. Keith, sénateur (Windsor)

Bill C-9, teneur 4:6, 8; 6:5, 25; 9:9, 12
 Bill C-43 8:7
 Bill S-9 2:6, 14-5, 17

Landry, M. L.-P. c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal), min. Justice

Bill S-9 2:7-18
 Bill S-9, second renvoi 3:7-14, 16-20

Langlois, hon. Léopold, sénateur (Grandville), Vice-président du Comité

Bill C-9, teneur 4:9, 12, 17-8, 20-1, 27, 36; 5:13-4, 16-8; 6:14, 21-4; 9:7, 13-6
 Bill C-43 8:6, 12
 Bill S-9 3:13-4, 16, 20

McIlraith, hon. George J., sénateur (Ottawa Valley)

Bill S-8 1:11
 Bill S-9 3:9-12, 15, 18-20

MacPhee, M. D. B., directeur adjoint, Direction institutions du Commonwealth, min. Affaires extérieures

Bill S-9, second renvoi 3:16

Marchand, hon. Jean, sénateur (de la Vallière)

Bill C-9, teneur 5:8-9, 14, 18; 6:11, 19-20, 22

Neiman, hon. Joan, sénateur (Peel)

Bill C-9, teneur 4:7-8; 5:17-9, 21
 «Paris hors-piste» 7:14-5

Nouveau-Brunswick, Province

Juges
 Nomination 8:11
 Salaires 8:10
 Tribunaux
 Nom, changement 8:8-9, 12
 Regroupement, loi sur 8:6, 8, 10

«Paris hors-piste»

Agriculture Canada, rôle 7:15-8
 Approches 7:7, 14
 Besoin, raisons 7:8, 13-5
 Industrie
 Conséquences 7:8
 Employés, nombre, travail 7:8, 13-4
 États financiers 7:9-14
 Opposition, adhérents 7:10-2

Name, change 8:8, 12

Judges

Appointment 8:11

Salaries 8:10

"Off-Track Betting"

Agriculture Canada, role 7:15-8

Approaches 7:7, 14

Division of revenue, distribution 7:8

Illegal gambling 7:14-5

Industry

Employees, number, work 7:8, 13-4

Financial statements 7:9-14

Impact 7:8

Opposition, adherents 7:10-2

Reactions, reasons 7:7, 10-2

Legislation

Constitutional ramifications 7:7, 17-8

Historical perspective 7:7

Need, reasons 7:8, 13-5

Provinces, reaction, role 7:9, 16-8

Public, impact on 7:8, 11

Subcommittee, formation, purpose, reasons 7:4-5, 9-10, 12, 16-8

Parliament

Term, definition 4:34-5; 9:9

Poitras, J. H. & Son Ltd., Company

Dissolution 1:6, 8-10

Lawyer, liability 1:6-7, 9-11

Letter of Mr. Viets to Mr. du Plessis 1:7

Name, discussion 1:9

Products, types 1:8

Purchase, sale 1:6, 8-9

See also

Bill S-8

Prince Edward Island, Province

Courts, merger, amalgamation 8:7-8

Prohibition Bill

Canada Referendum Act, comparison 4:30-1; 5:10

Historical perspective 5:7

Quebec, Province

Courts, merger, amalgamation 8:8

Number judges

Court of Appeal 8:9

Superior Court 8:9

Referendum

Date 6:17-8

Question 6:18-21

Quebec Referendum Bill

Canada Referendum Act, comparison 4:20-3, 25-7; 4A:1-3; 5:12-3

Government subsidies 4:25; 4A:3; 5:12-3

United Kingdom, procedure for referendum, comparison 4:27-8

Réactions, raisons 7:7, 10-2

Jeux illégaux 7:14-5

Législation

Perspective historique 7:7

Ramifications constitutionnelles 7:8, 17-8

Provinces, réaction, rôle 7:9, 16-8

Public, conséquence sur 7:8, 11

Répartition du revenu, redistribution 7:8

Sous-comité, formation, but, raisons 7:4-5, 9-10, 12, 16-8

Parlement

Terme, définition 4:34-5; 9:9

Poitras, J.H. & Fils Ltée, société

Achat, vente 1:6, 8-9

Avocat, responsabilité 1:6-7, 9-11

Dissolution 1:6, 8-10

Lettre de M. Viets à M. du Plessis 1:7

Nom, discussion 1:9

Produits, types 1:8

Voir aussi

Bill S-8

Premiers ministres des provinces de l'Ouest

Bill C-9, position 9:6-7; 10:5

Prohibition, projet de loi

Loi sur référendum au Canada, comparaison 4:30-1; 5:10

Perspective historique 5:7

Projet de loi sur le référendum au Canada: une explication

Contenu 10:9

Extrait *re but*, raisons du projet de loi 10:10, 12

Québec, loi sur référendum

Loi sur référendum au Canada, comparaison 4:20-3, 25-7;

4A:1-3; 5:12-3

Royaume-Uni, procédure pour référendum, comparaison 4:27-8

Subventions du gouvernement 4:25; 4A:3; 5:12-3

Québec, Province

Nombre juges

Cour d'appel 8:9

Cour supérieure 8:9

Référendum

Date 6:17-8

Question 6:18-21

Tribunaux, regroupement, fusion 8:8

Rapports au Sénat

Bill C-43, sans amendement 8:5

Bill S-8, avec amendements 1:5

Bill S-9, avec amendements 2:5

Bill S-9, second renvoi, avec amendements 3:6

Référendum

Aide financière du gouvernement

Gouvernement, terme, définition 5:11, 20; 6:11

Limites 5:12-4; 6:11-3

Précédents 4:14-5

Referendum

- Auditor, appointment 4:37; 5:6
- Borrowed money, use and repayment 4:36-7; 5:18-20; 6:16
- Broadcast outside Canada, interdiction 5:16-8
- Broadcasting time
 - CRTC, role 9:11
 - Payment 4:15-6; 6:8; 9:10
 - Schedule 9:10-1
 - Special purpose networks, definition 9:11-2
- Campaign
 - Expenditure of money, effect 6:17
 - Period 4:6
- Comparison
 - Australia 10:13, 20
 - Britain 10:13, 20
 - California 10:13
- Constitutional question, definition, subject 4:6-9, 11-3; 10:12
- Constitutional reform, possible utilization 6:6-7, 29-30; 9:6-7, 14; 10:5-10, 13
- Consultation, limit 10:12-3
- Contributions
 - Ads 6:13-5
 - Donor 9:10
 - Recipient 4:19-20; 6:8-9, 12-5
- Debate on question, limit 4:18; 10:15, 17-9
- General election, comparison 10:8-9, 19-20
- Government financial assistance
 - Government, term, definition 5:11, 20; 6:11
 - Limitations 5:12-4; 6:11-3
 - Precedents 4:14-5
 - Subsidies, contributions 4:14-5, 5:11-4; 9:10
- Offences 4:16-7, 18-20; 6:9-10
- Political parties
 - Accounts, records, form 9:9-10
 - Auditors report, extension of time 9:12
 - Name 9:9
 - Provincial, status 10:8
 - Role 4:31-2
- Precedents 4:17-8, 28-32; 5:5-7; 6:20-1, 30-1
- Precise question, possible amendment 5:7-11; 6:17
- Principles contained 4:5-6
- Procedures, modalities
 - Federal nature of Canada 4:6
 - Financial controls, imposition 4:5
 - Political rights 4:5
 - Referendum process, ensure probity 4:6
 - Simplicity 4:6, 14
- Public servants, political activities 5:21-2
- Question
 - Debate, limit 4:18; 10:15, 17-9
 - Introduction in House, Order in Council, resolution or motion 10:15, 17-8
- Reason, purpose 4:17-8; 6:5-6, 29-30
- Referendum committees
 - Accounts, records, form 9:9-10
 - Auditors report, extension of time 9:12
 - Number 5:15-6
 - Representation at polls 5:15
- Results, government prerogative 10:6
- Terms, definition
 - “Constitution of Canada” 4:6-11; 6:25-7
- Subventions, contributions 4:14-5; 5:11-4; 9:10
- Brefs, émission 4:33-4
- Campagne
 - Argent dépensé, effet 6:17
 - Période 4:6
- Comité du référendum
 - Nombre 5:15-6
 - Compte, registres, forme 9:9-10
 - Rapport des vérificateurs, prorogation de temps 9:12
 - Représentation bureaux de scrutin 5:15
- Comparaison
 - Australie 10:13, 20
 - Californie 10:13
 - Grande-Bretagne 10:13, 20
- Consultation, limite 10:12-3
- Contributions
 - Annonces 6:13-5
 - Donateur 9:10
 - Récipiendaires 4:19-20; 6:8-9, 12-5
- Débats sur question, limite 4:18; 10:15, 17-9
- Élections générales, comparaison 10:8-9, 19-20
- États-Unis, système, comparaison 4:23-4; 6:16-7
- Fonctionnaires, activités politiques 5:21-2
- Infractions 4:16-7, 18-20; 6:9-10
- Modalités
 - Caractère fédéral du Canada 4:6
 - Contrôles financiers, imposition 4:5
 - Droits politiques 4:5
 - Processus référendaire, assurer probité 4:6
 - Simplicité 4:6, 14
- Partis politiques
 - Comptes, registres, forme 9:9-10
 - Nom 9:9
 - Provinciaux, statut 10:8
 - Rapport des vérificateurs, prorogation de temps 9:12
 - Rôle 4:31-2
- Précédents 4:17-8, 28-32; 5:5-7; 6:20-1, 30-1
- Principes énoncés 4:5-6
- Question
 - Débats, limite 4:18; 10:15, 17-9
 - Dépôt Communes, décret en conseil, résolution ou motion 10:15, 17-8
- Question constitutionnelle, définition, sujet 4:6-9, 11-3; 10:12
- Question précise, amendement possible 5:7-11; 6:17
- Radiodiffusion à l'étranger, interdiction 5:16-8
- Raison, but 4:17-8; 6:5-6, 29-30
- Réforme constitutionnelle, utilisation possible 6:6-7, 29-30; 9:6-7, 14; 10:5-10, 13
- Résultats, prérogatives du gouvernement 10:6
- Sommes empruntées 4:36-7; 5:18-20; 6:16
- Temps d'antenne
 - CRTC, rôle 9:11
 - Échéancier 9:10-1
 - Paiement 4:16; 6:8; 9:10
 - Réseaux à objectif spécial, définition 9:11-2
- Termes, définition
 - «Constitution du Canada» 4:6-11; 6:25-7
 - Éditeur 4:37
 - Gouvernement 5:11, 20
 - «Processus politique» 6:27-9
- Vérificateur, nomination 4:37; 5:6

Government 5:11, 20
 "Political processes" 6:27-9
 Publisher 4:37

United States referendum system, comparison 4:23-4; 6:16-7

Writs, issue 4:33-4

See also

Bill C-9, subject-matter

Referendum, Quebec Bill

See

Quebec Referendum Bill

Reid, Hon. John M., Minister of State for Federal-Provincial Relations

Bill C-9, subject-matter 6:5-31; 10:5-20

Reports to Senate

Bill C-43, without amendment 8:5

Bill S-8, with amendments 1:5

Bill S-9, with amendments 2:5

Bill S-9, referral back, with amendments 3:6

Riel, Hon. Maurice, Senator (Shawinigan)

Bill S-8 1:7, 10

Robichaud, Hon. Louis J., Senator (L'Acadie-Acadia)

Bill C-9, subject-matter 4:14, 16, 28-32; 5:6-7, 10; 6:13-5, 30-1

Bill C-43 8:8, 12

Bill S-9 2:18; 3:10, 17

Samuels, S., Commissioner, Federal Judicial Affairs

Bill C-43

Discussion 8:6-7

Statement 8:7-12

Saskatchewan, Province

Courts

Merger, Law on 8:6, 8, 10

Name, change 8:11-2

Judges

Appointment 8:11

Salaries 8:11

Smith, Hon. George I., Senator (Colchester)

Bill C-9, subject-matter 6:8, 12-3, 16, 22, 27-8

Bill S-8 1:11

Bill S-9 2:12-8; 3:18-21

Sovereignty association

Term, definition 6:18-24; 10:15-6

Supreme Court

Constitutional question, definition, role 4:7-8; 6:27

Thurm, Nelson M., Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice

Bill C-9, subject-matter 4:7, 17, 34-7; 5:5-6, 14, 17-20; 9:8-9

Voir aussi

Bill C-9, teneur

Référendum, Loi québécoise

Voir

Québec, loi sur référendum

Référendum au Canada, Loi

Voir

Bill C-9, teneur

Réforme constitutionnelle

Formule d'amendement

Consentement unanime des provinces 10:6-7

Gouvernement du Canada, position 10:5-7

Recherche, précédents 6:6-8; 9:6; 10:6-7

Référendum, utilisation possible 6:6-7, 29-30; 9:6-7, 14; 10:5-10, 13

Reid, hon. John M., ministre d'État chargé Relations fédérales-provinciales

Bill C-9, teneur 6:5-31; 10:5-20

Riel, hon. Maurice, sénateur (Shawinigan)

Bill S-8 1:7, 10

Robichaud, hon. Louis J., sénateur (L'Acadie-Acadia)

Bill C-9, teneur 4:14, 16, 28-32; 5:6-7, 10; 6:13-5, 30-1

Bill C-43 8:8, 12

Bill S-9 2:18; 3:10, 17

Samuels, M. S., commissaire, Magistrature fédérale

Bill C-43

Discussion 8:7-12

Exposé 8:6-7

Saskatchewan, Province

Juges

Nomination 8:11

Salaires 8:11

Tribunaux

Nom, changement 8:11-2

Regroupement, loi sur 8:6, 8, 10

Smith, hon. George I., sénateur (Colchester)

Bill C-9, teneur 6:8, 12-3, 16, 22, 27-8

Bill S-8 1:11

Bill S-9 2:12-8; 3:18-21

Souveraineté—association

Terme, définition 6:18-24; 10:15-6

Thurm, M. Nelson M., conseiller législatif, Section législative, min. Justice

Bill C-9, teneur 4:7, 17, 34-7; 5:5-6, 14, 17-20; 9:8-9

Tierney, M. Charles, président, Comité élections, Conseil radiodiffusion et télécommunications canadiennes

Bill C-9, teneur 4:15-6

Tierney, Charles, Chairman, Elections Committee, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission

Bill C-9, subject-matter 4:15-6

Toews, B., Chief, Race Track Betting Supervision

"Off-Track Betting" 7:12, 18

Trudeau, Rt. Hon. Pierre Elliott, Prime Minister of Canada

Bill C-9, quote, press conference 5:9

Viets, Digby, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada

Bill S-8 1:7-8

Letter to Mr. du Plessis *re* J.H. Poitras & Son Ltd.—
Private Bill 1:7

Wagner, Hon. Claude, Senator (Kennebec)

Bill C-9, subject-matter 4:20, 27-30; 5:8-9; 6:17-8; 9:13;
10:11

Bill S-9 2:10-2

"Off-Track Betting" 7:15

Western Premiers

Bill C-9, position 9:6-7; 10:5

Western Premiers' Conference, April 1978

Communiqué, text, contents 9:6-7, 14; 10:5

Whelan, Hon. Eugene, Minister of Agriculture

"Off-Track Betting"

Discussion 7:12-8

Statement 7:6-12

For lists of appendices and witnesses, *see* following page.

Toews, M. B., directeur, Division hippodromes, min. Agriculture

«Paris hors-piste» 7:12, 18

Tribunaux

Nom, unité d'appellation à travers pays 8:11-2

Regroupements, fusions

Alberta 8:6, 8, 10

Île-du-Prince-Édouard 8:7-8

Nouveau-Brunswick 8:6, 8, 10

Saskatchewan 8:6, 8, 10

Trudeau, Très hon. Pierre Elliott, premier ministre du Canada

Bill C-9, citation, conférence de presse 5:9

Viets, M. Digby, chef, Division contentieux, Direction corporations, Consommation et Corporations Canada

Bill S-8 1:7-8

Lettre à M. du Plessis, objet: J. H. Poitras & Fils Ltée—bill
privé 1:7

Wagner, hon. Claude, sénateur (Kennebec)

Bill C-9, teneur 4:20, 27-30; 5:8-9; 6:17-8; 9:13; 10:11

Bill S-9 2:10-2

«Paris hors-piste» 7:15

Whelan, hon. Eugene, ministre Agriculture

«Paris hors-piste»

Discussion 7:12-8

Exposé 7:6-12

Voir sur page suivante listes d'appendices et de témoins.

Appendix

- 4A—Comparison of Federal and Quebec Referendum Bills
4A:1-3

Witnesses

- Anderson, George, Advisor, Coordination Group on Canadian Unity, Federal-Provincial Relations Office
- Côté, François, Counsel, Department of Justice
- Dewis, J. P., Assistant Chief Electoral Officer, Office of the Chief Electoral Officer
- Dioguardi, Paul, Solicitor for Petitioner of Bill
- Ewaschuk, E. G., Director, Criminal Law Amendment Section, Department of Justice
- Landry, L.-P., Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law), Department of Justice
- MacPhee, D. B., Deputy Director, Commonwealth Institutions Division, Department of External Affairs
- Reid, Hon. John M., Minister of State for Federal-Provincial Relations
- Samuels, S., Commissioner, Federal Judicial Affairs
- Thurm, Nelson M., Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice
- Tierney, Charles, Chairman, Election Committee, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission
- Toews, B., Chief, Race Track Betting Supervision
- Viets, Digby, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada
- Whelan, Hon. Eugene, Minister of Agriculture

For pagination, see Index by alphabetical order.

Appendice

- 4A—Comparaison entre projets de Loi québécois et fédéral sur référendum 4A:1-3

Témoins

- Anderson, M. George, conseiller, Groupe de coordination sur unité canadienne, Bureau Relations fédérales-provinciales
- Côté, M. François, expert-conseil, min. Justice
- Dewis, M. J.P., directeur général adjoint des élections, Bureau du directeur général élections
- Dioguardi, M. Paul, procureur du pétitionnaire
- Ewaschuk, M. E.G., directeur, Section modifications au droit pénal, min. Justice
- Landry, M. L.-P., c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal), min. Justice
- MacPhee, M. D.B., directeur adjoint, Direction institutions du Commonwealth, min. Affaires extérieures
- Reid, hon. John M., ministre d'État chargé Relations fédérales-provinciales
- Samuels, M. S., commissaire, Magistrature fédérale
- Thurm, M. Nelson M., conseiller législatif, Section législation, min. Justice
- Tierney, M. Charles, président, Comité des élections, Conseil de radiodiffusion et télécommunications canadiennes
- Toews, M. B., directeur, Division hippodromes, min. Agriculture
- Viets, M. Digby, chef, Division contentieux, Direction corporations, Consommation et Corporations Canada
- Whelan, hon. Eugene, ministre Agriculture

Pour pagination, voir Index par ordre alphabétique.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third
class** **Troisième
classe**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7